CARIN SM800

> Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale

> > Volume II

Préparé à l'intention du ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario



CA 2 PK 3M 800 -1986 S514 V.2



Digitized by the Internet Archive in 2022 with funding from University of Toronto



RAPPORT DU

COMITÉ D'EXAMEN

DE L'AIDE SOCIALE

TRANSITIONS

VOLUME II

Préparé à l'intention du ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario

Toronto 1988



©1988 Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

ISBN 0-7729-4373-7

Imprimé au Canada par Syrograph International Corporation

On peut se procurer des exemplaires du présent rapport ainsi que d'autres publications du gouvernement de l'Ontario, à Publications Ontario, 880, rue Bay, Toronto. Les personnes de l'extérieur peuvent écrire à :

Publications Ontario

5e étage

880, rue Bay

Toronto (Ontario)

M7A 1N8

Le numéro de téléphone de Publications Ontario est : (416) 965-6015 ou, en Ontario, 1-800-268-7540 sans frais d'interurbain. Les personnes dont l'indicatif régional est le 807 doivent composer le 0-Zenith 67200. Les malentendants peuvent composer le (416) 965-5130 ou, sans frais en Ontario, le 1-800-268-7095. Les cartes de crédit MasterCard et Visa sont acceptées. Faire le chèque ou mandat à l'ordre du trésorier de l'Ontario. Paiement exigé d'avance.

This report is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES VOLUME 2

CHAPITRE 7 LA PRESTATION DE L'AIDE SOCIALE 395

De nouvelles modalités de prestation de l'aide sociale 398

Les attitudes 398
Le milieu de travail 398
L'assistance 399
Un système transparent 402
La prise des décisions discrétionnaires 405

Questions de procédure 408

L'établissement de l'invalidité 410 Les collectivités ethniques 413 Le versement des prestations à des fiduciaires ou à des tiers 415

Équité de la procédure 417

Les décisions concernant les prestations 418 Les recours en appel auprès de la Commission de révision de l'aide sociale 420

La technologie 432

L'utilité de la technologie pour les bénéficiaires 434 L'utilité de la technologie pour le personnel et l'administration 438 Mise en oeuvre de la nouvelle technologie 440

Intégrité du système 441

Qu'est-ce que la fraude? 442 Quelle est l'étendue de la fraude? 442 Les mesures visant à diminuer la fraude 445

CHAPITRE 8 ADMINISTRATION ET FINANCEMENT 451

Structure actuelle de prestation des services 452

Prestation des services en Ontario 454
Services sociaux 456
Financement de l'aide sociale générale et des prestations familiales 456
Programmes dans d'autres provinces 458
Objectifs de la réforme 459
Les problèmes de la structure actuelle 461

Nouvelle structure de la prestation des services 466

Prestation des services par la province ou par les municipalités? 468

Mise en oeuvre du programme 476

Consolidation des unités plus petites 476 Évaluation et obligation redditionnelle 477 Intégration de l'aide sociale générale et des prestations familiales 478 Aide supplémentaire aux personnes handicapées 478 La réussite de l'intégration et de la réforme 479

Coordination du processus décisionnel et de la planification 480

Le gouvernement fédéral 481 Le gouvernement provincial 482 Planification et coordination à l'échelon local 487

Nouveaux accords de financement 490

Accords actuels de partage des frais 492 Sources de revenu des municipalités 493 Limites du rôle du Comité 494 Propositions de réforme 496 Mesures intérimaires 498

CHAPITRE 9 LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES 501

Les objectifs du Comité 503 Un processus de consultation spécial 504

Les autochtones de l'Ontario et l'aide sociale 505

Les modalités de prestation des services 507 Obstacles à la prestation des services 508 Une perspective plus large 511

L'autodétermination des autochtones 513

Réforme et transition 515

Réformes à court terme 517 Le débat constitutionnel et les mesures tripartites 522 Une loi provinciale 525 Les collectivités autochtones établies en dehors des réserves 529

CHAPITRE 10 LA RÉFORME DES DOMAINES CONNEXES 531

SANTÉ 531

Soins dentaires essentiels 533
Assurance-médicaments 535
Programme d'appareils et de prothèses 535
Aide au paiement des cotisations au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario 537
Recherche et information 539
Un service communautaire de santé et de soutien 540

LOGEMENT 540

Offre 541

Construction de nouveaux logements locatifs 543 Préservation des logements abordables actuels 549 Meilleure utilisation des logements existants 550

Des logements abordables 553

Soutien 555

Logement d'appoint 557 Logements d'urgence et programmes de jour 560

LE DROIT DE LA FAMILLE 562

L'obligation de demander une pension alimentaire 564
La demande de pension alimentaire 564
Le montant de la pension alimentaire 566
Exécution des ordonnances alimentaires 569
Le Programme des travailleurs de soutien aux parents 569
Méthodes intégrées 570

ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES 571

Le Régime d'assistance publique du Canada 571

Le rôle du Régime d'assistance publique du Canada 572 Une nouvelle stratégie globale 574 Problèmes et questions concernant le Régime d'assistance publique du Canada 575 Planification des changements 580

Programmes et services destinés aux personnes handicapées 580

Ententes de partage des frais 581 Les limites de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides 582 Orientations futures 585

LE SECTEUR BÉNÉVOLE 586

ATTITUDES DU PUBLIC 590

LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS 593

CHAPITRE 11 LES ÉTAPES DE LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME 595

Pourquoi procéder par étapes? 595 La nouvelle loi sur l'aide sociale 598

Sommaire des étapes de la réforme 600

Effet et conséquences des dépenses sociales 601

Les crédits affectés à l'aide sociale ont-ils été bien dépensés? 602 Les programmes d'aide sociale nous coûtent-ils déjà assez? 603 L'effet économique des dépenses sociales 604

Contrôle de la réforme du système 607

LES ÉTAPES DE LA RÉFORME 609

Coût 609

Étape 1 : La première année de la réforme 610

Coût de l'étape 1 615

Étape 2 : La rédaction de la nouvelle loi 615

Coût de l'étape 2 617

Étape 3 : La mise en application de la nouvelle loi 617

Coût de l'étape 3 618

Étape 4 : Le supplément de revenu et la suffisance des prestations 618

Coût de l'étape 4 618

Étape 5 : Les nouveaux programmes de sécurité du revenu 619

Annexes 621

- A. Mandat du Comité 621
- B. Personnel et équipe du projet 625
- C. Groupes consultatifs 626
- D. Audiences et exposés 633
- E. Mémoires 644

- F. Consultations 650
- G. Documents de travail 655
- H. Questions le plus fréquemment soulevées 659
- I. Recommandations 661
- J. Traduction des expressions anglaises 695

Notes - Volume 2 701





Les modalités caractérisant la prestation de l'aide sociale déconcertent autant les bénéficiaires de cette aide que le personnel responsable de sa prestation. Les premiers voient souvent le système comme une machine insensible qui leur nie toute dignité humaine. Le personnel, quant à lui, trouve que sa trop lourde charge de travail

et l'importance trop grande accordée aux rapports lui laissent trop peu de temps pour accorder aux bénéficiaires l'attention que chacun mérite.

La manière même dont l'aide est offerte est significative : elle illustre la valeur intrinsèque de chacun et du rôle que cette personne joue dans le système. Des méthodes adéquates de prestation des services peuvent favoriser la disparition du sentiment d'impuissance que beaucoup ressentent lorsqu'ils s'adressent au système : elles peuvent aussi mettre ces personnes en meilleure position d'assumer la responsabilité de leur propre situation. Ces méthodes mêmes sont donc un facteur essentiel des décisions que prennent les personnes nécessiteuses à l'égard de l'aide sociale: vont-elles tirer parti de l'aide à laquelle elles ont droit ou vont-elles décider que, compte tenu des difficultés que pose leur participation au système, le jeu n'en vaut pas la chandelle? Le présent chapitre cerne les principaux problèmes soulevés par les modalités actuelles de prestation de l'aide sociale et expose nos propositions à ce propos.

La complexité du système, combinée à l'accent mis sur

La prestation des services destinés aux familles bénéficiaires de l'aide sociale devrait avant tout marguer le souci de faciliter aux personnes et aux familles concernées la prise en main de leur destinée et de leur indépendance . . . Elles devraient à tout le moins être consultées lorsque se prennent des décisions qui touchent leur avenir.

Child Development Centre

la restriction de l'accès aux avantages financiers qu'il offre, a donné naissance à une situation de conflit qui met des barrières insurmontables entre les bénéficiaires et ceux qui fournissent les prestations. Ce climat de conflit est aggravé par la qualité et l'aménagement de nombreux bureaux d'aide sociale, ainsi que par l'utilisation fort

répandue de formules complexes et peu claires. La première caractéristique que l'on peut s'attendre à retrouver dans les nouvelles modalités de prestation de l'aide sociale est certainement une attitude complètement nouvelle. Le but premier du système doit être d'aider les personnes dans le besoin.

Le système actuel donne une trop grande place aux pouvoirs discrétionnaires sans offrir de formation suffisante pour assurer que ces pouvoirs soient exercés à bon escient dans les situations où ils sont nécessaires. On ne pourra pas éliminer ces pouvoirs discrétionnaires, puisqu'ils garantissent la souplesse du système, mais il existe des moyens d'améliorer leur exercice dans des cas particuliers. Nous recommanderons donc de modifier l'étendue des pouvoirs discrétionnaires s'exerçant dans le système; nous recommanderons aussi diverses méthodes permettant d'assurer la prise de meilleures décisions.

Le système actuel humilie les bénéficiaires et ajoute à leur sentiment d'impuissance et d'insuffisance. Le seul moyen de réduire et, finalement, d'éliminer ce sentiment d'humiliation est de faire en sorte que, dans les modalités même de sa prestation, l'aide sociale confirme la valeur essentielle de ceux qui s'adressent au système, dispose de ressources suffisantes pour faire connaître l'importance de l'aide qu'elle apporte et encourage chaque bénéficiaire à progresser vers l'autonomie et l'intégration à la collectivité.

Les requérants ou les bénéficiaires peuvent porter appel de décisions visant le refus, la suspension, l'annulation ou la réduction de prestations. C'est un tribunal appelé la Commission de révision de l'aide sociale qui reçoit ces appels. En 1985-1986, cette commission a entendu 3 800 appels. Ses décisions peuvent avoir un effet considérable sur les politiques et les méthodes de tout le système d'aide sociale. La procédure d'appel actuelle manque d'équité. En fait, l'ensemble des méthodes utilisées par le système devrait comporter davantage de mesures de protection destinées à protéger les droits des bénéficiaires. Entre autres, nous pensons à de meilleures dispositions relatives aux avis, à l'obligation de justifier les décisions et à l'offre de nouveaux recours aux fins de révision des cas.

Le système actuel n'encourage pas le recours aux services de conseillers juridiques ou non, ni la participation réelle des bénéficiaires au processus de définition de leurs besoins financiers et autres. Il serait bon de donner aux requérants les moyens de s'associer à ce processus; pour ce faire, le système devrait encourager fortement le recours à des conseillers, particulièrement aux moments importants du processus de prise de décisions. Le système aliène les bénéficiaires en ne leur donnant pas accès aux renseignements nécessaires sur leur propre cas et sur le processus lui-même. On doit donc, comme une chose allant de soi, informer les bénéficiaires de leur droit d'avoir accès à ces renseignements et leur donner sans difficulté accès à leur dossier.

Le système actuel ne s'est pas encore adapté complètement au fait que l'Ontario est

une province de plus en plus multiculturelle. Il n'offre pas encore de services en français dans certaines régions où la demande est grande. Les différences linguistiques et l'incapacité de comprendre les particularités culturelles et d'en tenir compte, élèvent des obstacles qui donnent à beaucoup l'impression que le système est inaccessible. Nous proposerons donc diverses mesures visant à encourager la prestation d'un meilleur service aux collectivités ethniques, notamment par le biais d'une participation beaucoup plus active des membres de ces collectivités.

Le système d'aide sociale n'utilise pas encore la technologie moderne d'une manière susceptible d'améliorer de façon marquée le processus de prestation des services du point de vue du personnel de première ligne et des bénéficiaires. Dans ce domaine, l'évolution n'a ni dépassé le fonctionnement interne du système ni entraîné la réduction de la montagne de formules qui accaparent une grande partie du temps des travailleurs sociaux. Nous recommanderons donc la mise à l'essai, par des projets pilotes, de nombreuses mesures de nature technologique, notamment la réduction des dossiers établis manuellement, l'adoption des virements électroniques de fonds et l'établissement d'états personnalisés des prestations auxquelles a droit chaque client.

Nombre des méthodes utilisées actuellement pour assurer la véracité des renseignements financiers sont très indiscrètes; on n'a cependant guère réussi à prouver leur efficacité dans la protection de l'intégrité du système. Nous encouragerons donc l'adoption de meilleures méthodes de recherche pour évaluer l'ampleur de la fraude et pour trouver les meilleurs moyens de l'éliminer. Un bon moyen de ce faire sera de mettre à l'essai les méthodes prometteuses qui ne sont pas trop indiscrètes et qui ne violent pas trop les droits élémentaires des bénéficiaires, et, si elles sont couronnées de succès, d'en généráliser l'utilisation.

Un certain nombre des postulats présentés au chapitre 1 ont guidé nos décisions dans les questions discutées ici. Tous ces principes sont pertinents, mais certains le sont tout particulièrement. Le principe de l'accessibilité est sans doute le plus important parce que les modalités de prestation des services offerts par un système sont certainement un des moyens de savoir si ce système est réellement accessible à ceux qui en ont besoin. L'accessibilité est reliée à l'admissibilité parce que seul un système qui applique efficacement les critères d'admissibilité les plus englobants, c'est-à-dire fondés sur le besoin, sera perçu comme étant utile et accueillant par les personnes dans le besoin. La restriction des pouvoirs discrétionnaires dans les questions importantes et l'amélioration de la prise des décisions discrétionnaires auront un effet très favorable sur la suffisance du système. Le principe du respect des droits de la personne est essentiel parce qu'un facteur important de la protection de ces droits est l'inclusion de mesures de protection dans la procédure suivie par le système. Le principe du respect de la diversité a joué un rôle important dans les recommandations que nous faisons en

rapport avec les collectivités ethniques. Enfin, le principe de l'intégrité financière a guidé nos recommandations en cette matière.

De nouvelles modalités de prestation de l'aide sociale

Les modalités actuelles de prestation de l'aide sociale ont fait l'objet de critiques virulentes durant toutes nos audiences. Ces modalités sont, en effet, déterminantes dans la direction que prennent les bénéficiaires de l'aide sociale : vont-ils réussir la transition vers l'autonomie ou resteront-ils pris au piège d'un système sur lequel ils n'ont guère d'influence.

Nombre des changements discutés ailleurs dans le présent rapport sont essentiels à l'amélioration des modalités de prestation de l'aide sociale. Les plus importants sont les recommandations concernant les ressources humaines et l'adoption de la planification des possibilités, que l'on retrouve au chapitre 5. La structure simplifiée et intégrée des prestations, décrite au chapitre 4, contribuera beaucoup à améliorer cette prestation, tout comme, d'ailleurs, les mesures présentées au chapitre 8, qui visent à améliorer la coordination entre le gouvernement provincial et les responsables à l'échelon local.

Cinq grands changements doivent se produire dans la manière dont l'aide est offerte : un changement d'attitude à l'égard des bénéficiaires; l'amélioration des milieux de travail; le plus grand rôle donné à l'assistance; une plus grande transparence du système; et une redéfinition des pouvoirs discrétionnaires.

Les attitudes

L'attitude la plus accueillante ne peut compenser l'insuffisance de l'aide. En revanche, l'efficacité des réformes que nous proposons est contingente à la modification de la manière dont le système répond à ceux qui sont dans le besoin. Le personnel doit véritablement vouloir aider les bénéficiaires et croire que ces derniers peuvent faire la transition vers l'indépendance ou atteindre leur plein épanouissement pendant qu'ils reçoivent de l'aide, et il doit avoir les compétences nécessaires pour les encourager à atteindre ces buts (voir la section traitant des ressources humaines au chapitre 5). Seule cette modification des méthodes et des attitudes permettra d'effacer le climat de conflit actuel.

Le milieu de travail

Bien des bureaux d'aide sociale ne favorisent pas du tout l'émergence de relations d'aide efficaces entre le personnel et les bénéficiaires. Le système dispose de peu de ressources pour rendre les milieux de travail agréables pour ceux qui y travaillent et pour ceux qui viennent y chercher de l'aide. Dans certains bureaux, des portes verrouillées séparent

les bénéficiaires du personnel, d'autres ont des aires de réception insuffisantes. La mauvaise conception des bureaux illustre la faible priorité accordée au travail qui s'y accomplit par le gouvernement provincial et par les municipalités. Beaucoup de ces bureaux sont démunis des aménagements matériels qui indiqueraient tant au personnel qu'aux bénéficiaires la volonté des pouvoirs publics de faire de ce programme un lieu d'encouragement et d'aide.

RECOMMANDATION 126

Il y a lieu d'élaborer des normes susceptibles d'assurer que les bureaux d'aide sociale soient des milieux encourageants pour le personnel et pour les bénéficiaires.

L'assistance

Nous avons placé nos recommandations à ce sujet dans le cadre de notre conception globale du système. Il est donc important de noter que, si l'on ne devait pas adopter nos recommandations quant aux modalités de fonctionnement du système, nous traiterions cette question d'une manière tout à fait différente.

On a longtemps considéré l'assistance dans un contexte strictement juridique : des avocats représentent une ou plusieurs personnes pendant ou avant les audiences d'une cour ou d'un tribunal. Récemment, toutefois, on a élargi cette notion pour tenir compte de l'assistance non juridique. En 1984, par exemple, la Loi sur les services à l'enfance et à la famille a créé le Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille, chargé de coordonner et d'administrer "un système d'assistance, à l'exception des plaidoyers devant les tribunaux" à l'intention des enfants et des familles recevant de l'aide ou cherchant à recevoir de l'aide d'organismes agréés.¹ Plus récemment encore, le gouvernement publiait un rapport qui recommande l'offre d'une assistance non juridique aux adultes vulnérables vivant en établissement et dans la collectivité.² Le gouvernement semble, selon nous, prendre des mesures susceptibles de consolider l'assistance communautaire; nous appuyons toute initiative dans cette voie.

Si le système d'aide sociale devait rester ce qu'il est actuellement, nous croyons que chaque bénéficiaire trouverait utile de se faire suivre par un conseiller compétent dans tous ses rapports avec lui, depuis la première demande en passant par tous les appels nécessaires. Le système actuel est très complexe et tant les travailleurs que les bénéficiaires trouvent presque impossible de savoir avec exactitude à quoi une personne ou une famille a droit en matière de prestations et de services. Le personnel déjà surchargé n'a ni le temps, ni l'énergie, ni les connaissances pour suivre une personne économiquement et souvent culturellement défavorisée d'un bout à l'autre du processus. Un rapport préparé à l'intention du Comité décrit les éléments d'un système complet d'assistance,

Témoignages

Ontario Council of Agencies Serving Immigrants Nous comprenons bien que les travailleurs sociaux ont une charge de travail considérable et nous pensons que cela est dû à la pauvreté croissante en Ontario. Nous pensons que ni les pauvres ni les travailleurs sociaux ne devraient pâtir des lacunes du système d'aide sociale. Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait prendre les mesures nécessaires pour accroître le nombre des travailleurs sociaux afin d'alléger leur charge de travail.

Personnel de Nellie's, refuge pour femmes de Toronto Il n'est pas nécessaire que les bureaux de l'aide sociale ressemblent à des "zones de combat". De plus en plus, ils sont équipés de cloisons en plexiglas, qui empêchent presque tout contact entre le bénéficiaire et le travailleur social. Après tout, un bénéficiaire a bien droit à un minimum de dignité; quoi de plus humiliant que d'avoir à crier ses problèmes par une ouverture de deux pouces pratiquée dans une cloison. La séparation qui existe entre le bénéficiaire et le travailleur social est on ne peut plus évidente.

Un bénéficiaire

J'en ai assez d'avoir à raconter l'histoire de ma vie à des gens qui me regardent sans me voir. Comme s'ils craignaient, en me regardant dans les yeux, d'attraper ma malchance ou encore, ce qui est bien pire, de voir en moi une personne en chair et en os au lieu d'une statistique.

Un bénéficiaire

J'ai dû investir de mon temps, aux dépens de ma famille, rien que pour arriver à survivre dans ce dédale de tracasseries administratives et de services et de renseignements fragmentés.

de la première demande au dernier appel, qui pourrait s'inscrire dans le contexte du système actuel.³ Le Comité ne recommande pas d'accorder une telle importance à l'assistance, surtout si le gouvernement décide d'adopter nos recommandations visant à rendre le système plus sensible aux besoins de la population. Si le nouveau système que nous proposons finissait par voir le jour, il devrait se doter d'un système d'assistance

moins élaboré, mais qui jouerait quand même un rôle important.

Tout en reconnaissant les limites d'une assistance assurée de l'intérieur du système, nous croyons que la création de la fonction de planificateur des possibilités (décrite au chapitre 5) permettra au système de mieux conseiller les personnes qui s'adressent à lui. Les planificateurs de possibilités collaboreront avec les bénéficiaires en vue de préciser et d'obtenir le soutien dont ces derniers ont besoin pour devenir plus autonomes. La distinction qui serait ainsi faite entre les tâches du planificateur de possibilités et de l'agent de soutien du revenu devrait permettre au premier d'être perçu comme le conseiller du bénéficiaire et d'en remplir les fonctions.

Même compte tenu de l'amélioration du système, beaucoup de bénéficiaires se sentiront toujours plus à l'aise s'ils peuvent compter sur les services d'une personne de l'extérieur pour les aider. Dans le système que nous envisageons, le personnel de l'aide sociale aurait la formation voulue pour informer les bénéficiaires de l'existence des conseillers et pour les encourager à avoir recours à leurs services s'ils le désirent. Il est très facile de fournir ces renseignements aux requérants. Certains bureaux d'aide sociale le font déjà, mais beaucoup d'autres manifestent une grande résistance en cette matière.

Il serait bon d'augmenter le nombre des conseillers ne faisant pas partie du système. Les bureaux communautaires d'aide juridique, dans lesquels travaillent des avocats, des assistants juridiques communautaires ainsi que des étudiants en droit et en travail social, offrent souvent des services très efficaces d'assistance en matière d'aide sociale avant et durant les appels. Nous recommandons d'étendre ce réseau de bureaux communautaires de sorte que les services d'assistance requis soient offerts au besoin.

Le système devrait informer davantage les bénéficiaires qu'ils peuvent demander à des avocats agréés par le Régime d'aide juridique de l'Ontario de les conseiller et de les représenter. Compte tenu des compétences spéciales requises pour représenter les requérants et les bénéficiaires de l'aide sociale, il faudra probablement offrir une formation spéciale aux personnes qui assument ces fonctions. À cet égard, nous avons trouvé exemplaires les programmes offerts aux avocats qui représentent des enfants dans le cadre du groupe de représentation de l'enfance relevant du Bureau du tuteur public, de même que la formation spéciale offerte aux groupes d'avocats qui représentent les conjoints maltraités devant les tribunaux.

Il nous paraît aussi admirable le travail accompli par une longue liste de groupes communautaires d'entraide tels que *People Against Poverty, Persons United for Self Help* (Push) (Ontario), et *Low Income People Involvement*, dont beaucoup assument très efficacement les fonctions d'assistance. Le gouvernement devrait soutenir encore davantage leur travail et favoriser la généralisation de ces ressources. Ce genre d'assistance est un moyen efficace de redonner une certaine prise sur le système à ceux qu'on a

confirmés dans leur impression qu'ils n'ont aucun rôle actif à y jouer.

Quelle que soit l'efficacité des groupes communautaires d'assistance, le recours à des services juridiques devrait être considéré comme un droit dans le cas des appels portés devant la Commission de révision de l'aide sociale.

RECOMMANDATION 127

Les travailleurs de l'aide sociale et, en particulier, les planificateurs des possibilités devraient recevoir la formation qui leur permettrait de jouer le rôle de conseiller interne auprès des bénéficiaires dont ils s'occupent.

RECOMMANDATION 128

Il faudrait informer les bénéficiaires de l'existence de conseillers ne faisant pas partie du système et les encourager à avoir recours aux services de ces derniers, s'ils le désirent, et ce, dès leurs premières démarches auprès du système.

RECOMMANDATION 129

Il serait bon d'étendre le réseau de bureaux communautaires d'aide juridique de façon à assurer aux requérants et aux bénéficiaires de l'aide sociale l'accès à des services d'assistance.

RECOMMANDATION 130

Les avocats qui offrent des services de représentation en matière d'aide sociale dans le cadre de l'aide juridique devraient recevoir une formation spéciale.

RECOMMANDATION 131

Les groupes communautaires d'entraide offrant ou cherchant à offrir des services efficaces d'assistance devraient recevoir l'appui financier et les encouragements dont ils ont besoin.

Un système transparent

La transparence est une caractéristique extrêmement importante du système d'aide sociale, qui demande aux citoyens ou à leurs représentants de traiter avec une bureaucratie importante. Le système ontarien a déjà adopté certaines mesures favorisant cette transparence. C'est ainsi que le ministère des Services sociaux et communautaires a rédigé un manuel sur la divulgation des renseignements relatifs aux cas d'aide sociale, qui

Témoignages

Karen D'Souza, travailleuse sociale, Services sociaux de la communauté urbaine de Toronto Les six années que j'ai passées au collège et à l'université ne m'ont pas du tout préparée à faire face au stress que cause ce travail. On n'aurait jamais pu m'enseigner à réconforter et à aider une femme totalement bouleversée par la fin récente de son mariage, et incapable de vivre seule et d'élever ses enfants, dans les 45 minutes dont je dispose pour remplir une demande d'aide sociale, délai que je ne peux pas prolonger parce que j'ai trois autres personnes à voir.

Toutes les études du monde ne peuvent préparer un travailleur social à s'asseoir en face d'un jeune homme qui pleure amèrement la mort de sa mère, quand on sait que l'on ne peut l'aider financièrement parce que son père peut subvenir à ses besoins et que l'on ne peut même pas lui fournir un soutien moral du fait des restrictions imposées par le travail. Et on ne m'a pas appris à m'occuper du cas d'une mère célibataire de 14 ans qui refuse de parler du père de son enfant, alors que mon expérience et mes études m'ont appris que cette situation est peut-être la conséquence de relations incestueuses, et qu'en outre je n'ai pas le temps d'approfondir la question et de venir en aide à cette jeune fille.

Une bénéficiaire

Deux mois après l'acceptation de ma demande d'aide sociale, j'ai téléphoné à ma travailleuse sociale pour une question de garderie. On m'a répondu qu'elle ne travaillait plus là et qu'on m'attribuerait une nouvelle travailleuse sociale, et aussi que je recevrais une lettre m'indiquant son nom. Je n'ai jamais reçu de lettre et je n'ai jamais rencontré cette nouvelle travailleuse sociale.

prévoit un meilleur accès des bénéficiaires aux renseignements les concernant. Toutefois, on n'a fait aucun effort soutenu pour encourager les bénéficiaires à demander à avoir accès à leur dossier ni même pour les informer de leurs droits à cet égard. Faute d'avoir un accès total à tous les manuels et à tous les documents traitant de l'admissibilité, les bénéficiaires et leurs représentants trouvent presque impossible de connaître avec précision l'éventail des prestations offertes.

Aucune disposition de la Loi sur l'aide sociale générale ou de la Loi sur les prestations familiales ne limite l'accès aux dossiers. En fait, la seule exigence de ces lois est que les renseignements personnels restent "confidentiels": les règlements pris en application de ces lois interdisent à toute municipalité ou à toute bande de rendre publique l'identité de quiconque est admissible à l'aide sociale ou en reçoit des prestations. Méanmoins, dans les faits, le système ne permet à personne, pas même aux personnes concernées, de prendre connaissance de ses dossiers. On nous a cependant avisés de certaines situations dans lesquelles des renseignements recueillis aux fins du maintien du revenu avait été communiqués à d'autres organismes du gouvernement.

Les bénéficiaires ne sont pas complètement informés des raisons justifiant, par exemple, le refus des prestations qu'ils demandent ou l'intention de réduire ou d'annuler les prestations qu'ils touchent. Ils ne reçoivent que des lettres circulaires incomplètes et peu détaillées. Même dans le cadre des appels devant la Commission de révision de l'aide sociale, ni le bénéficiaire ni les membres de la Commission n'ont véritablement accès à tous les renseignements sur lesquels se fonde la décision portée en appel. Ils ne reçoivent en général qu'une déclaration du directeur de la Direction du maintien du revenu et le rapport du Conseil consultatif médical, le cas échéant. La déclaration récapitulant le dossier se contente de défendre la position d'une seule des parties en cause dans l'appel. En revanche, la procédure d'appel de la Commission des accidents du travail donne à toutes les parties concernées un accès total aux dossiers depuis plus de 10 ans.

Nous croyons que tout requérant ou tout bénéficiaire de l'aide sociale doit avoir un accès illimité au dossier qui le concerne depuis le moment où il soumet une demande jusqu'au moment où il cesse de bénéficier de l'aide sociale.

RECOMMANDATION 132

Le système d'aide sociale doit être transparent et permettre à ses bénéficiaires d'avoir un accès total aux dossiers qui les concernent, depuis la première demande jusqu'à leur dernier recours en appel ou jusqu'au moment où ils cessent de bénéficier du système. Ce droit porte sur tout renseignement servant à étayer un rapport ou une décision, quelle que soit sa source.

La loi ontarienne semble récemment s'orienter vers une plus grande transparence. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988, la Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée enchâsse deux grands principes. Premièrement, chacun a droit à connaître les renseignements détenus sur son compte par le gouvernement à moins que ces renseignements ne tombent sous le coup d'une exemption précise.

Deuxièmement, il est interdit de recueillir des renseignements personnels sur quelqu'un auprès de toute autre personne que celle que concernent ces renseignements et de divulguer ces mêmes renseignements à toute autre personne que cette dernière, à moins que leur collecte ou leur divulgation ne tombe sous le coup d'exemptions précises. La loi prévoit certaines exceptions autorisant la collecte indirecte de renseignements personnels, entre autres, lorsque la personne concernée autorise cette collecte, lorsque la collecte s'effectue dans le cadre ou en vue de poursuites judiciaires, et lorsqu'elle s'effectue à des fins policières ou de toute autre manière permise par la loi. En outre, la personne concernée par les renseignements recueillis doit être informée de la compétence de l'organisme responsable de la collecte et des buts principaux qu'il poursuit en se livrant à cette collecte.

Nous croyons que, dans le but d'assurer l'intégrité financière du système, le gouvernement devra créer des exemptions qui permettront la collecte de renseignements personnels aux fins de l'aide sociale. Toutefois, la loi devrait clairement énumérer ces exemptions, qui devraient se fonder sur le principe enchâssé dans la récente loi : à savoir que, dans la mesure du possible, les renseignements dont le gouvernement a besoin doivent être recueillis auprès de la personne concernée. Avant d'envisager une ou des dérogations à ce principe, le gouvernement devrait consulter des conseillers impartiaux.

RECOMMANDATION 133

Conformément à la nouvelle Loi ontarienne sur l'accès à l'information, le système d'aide sociale doit, dans la mesure du possible, recueillir les renseignements personnels dont il a besoin auprès de ses bénéficiaires eux-mêmes. La loi doit clairement énoncer les exemptions à cette règle.

La prise des décisions discrétionnaires

Les modalités de prise des décisions discrétionnaires sont l'aspect du système d'aide sociale que l'on a le plus critiqué devant le Comité. Aucun des mémoires soumis n'est favorable à la manière dont le système prévoit l'exercice des pouvoirs discrétionnaires et presque tous recommandaient leur abolition. Nous convenons que le système actuel laisse trop de place aux pouvoirs discrétionnaires, nous nous inquiétons aussi de l'impression générale qui veut que lesdits "pouvoirs discrétionnaires" ne soient que le pouvoir total et incontrôlé de décider de ne pas accorder les prestations demandées; nous ne croyons cependant pas que le fait d'éliminer les pouvoirs discrétionnaires ou de les contrôler de façon si étroite que toutes les décisions soient rigidement encadrées soit une solution réaliste à ces problèmes.

L'expérience des personnes ayant des rapports fréquents avec le système actuel d'aide sociale les a amenées à égaler pouvoirs discrétionnaire et arbitraire, absence de règles et refus de suivre ces règles. Les pouvoirs discrétionnaires sont, selon ces témoins, une modalité de prise de décisions partiale et contraire à ce qu'ils ont souvent appelé, au cours des audiences, un processus "légal". En fait, il n'est écrit nulle part que les pouvoirs discrétionnaires doivent être tels. Dans un système aussi vaste que le système d'aide sociale de l'Ontario, il est pratiquement impossible de définir des règles qui conviennent exactement à toutes les situations qui se présentent. Le fait de prévoir certains pouvoirs discrétionnaires garantit la souplesse du système et lui permet d'aider des personnes qui ne tombent pas exactement dans le carcan de règles précises. Les pouvoirs discrétionnaires ne sont pas obligatoirement nuisibles, ils peuvent même être utiles dans un système aussi complexe que le nôtre.

On ne pourra espérer améliorer l'exercice des pouvoirs discrétionnaires dans le système d'aide sociale sans répondre à deux questions : quelle devrait être l'étendue de ces pouvoirs discrétionnaires et comment améliorer la qualité des décisions discrétionnaires?⁵

Une réponse possible à la première question est de déterminer à l'avance les prestations qui devraient être obligatoires et celles qui n'ont pas besoin de l'être, comme nous l'avons fait au chapitre 4. Nous proposions alors que beaucoup des avantages considérés maintenant comme non obligatoires le deviennent. Cela ne fera pas disparaître les pouvoirs discrétionnaires, mais cela liera leur exercice à quelques règles précises, énoncées publiquement dans la loi. Une autre méthode est de se demander dans quelle mesure les décisions doivent être soumises à un contrôle réglementaire étroit. Nous ne pouvons répondre à cette question d'une manière générale pour l'ensemble des décisions qui se prennent dans le système d'aide sociale de l'Ontario. Nous pouvons toutefois proposer certains critères qui guideront la formulation des réponses appropriées.

Premièrement, on ne devrait pas permettre l'exercice des pouvoirs discrétionnaires en ce qui concerne les nécessités de la vie. Deuxièmement, les règles devraient être précises lorsqu'elles s'appliquent à des situations particulières fondamentalement semblables. Il n'est pas toujours juste et équitable de traiter tous les cas de la même façon. Cependant, il convient de fixer de façon précise les prestations lorsque les besoins financiers sont en gros les mêmes. Ainsi, il est probablement plus commode d'établir le montant des allocations au titre du logement et du chauffage selon les diverses régions de la province plutôt que de traiter chaque cas de façon particulière. Par ailleurs, des questions telles que la durée de la formation en milieu de travail offerte aux bénéficiaires des Services de réadaptation professionnelle devraient donner lieu à un examen particulier, cas par cas, puisque chacun apprend à son propre rythme. Compte tenu de l'éventail des handicaps et des aptitudes à l'apprentissage, il ne convient donc pas d'établir

des délais absolus dans les cas de réadaptation ou de formation professionnelle. Enfin, un souci de rentabilité peut imposer l'adoption de règles précises ou, au contraire, laisser une plus grande souplesse. Si le coût de revient d'une prestation est faible tandis que le traitement distinct de chaque cas est, lui, d'un coût trop élevé, il est préférable d'adopter une règle précise. Ainsi, il est raisonnable de penser que les bénéficiaires touchant une allocation au titre des chiens d'aveugle devraient recevoir la même allocation. Leurs frais sont sensiblement les mêmes et il ne serait pas commode d'évaluer les frais d'entretien de chaque chien. Par contre, si le coût de revient d'une prestation est élevé, il est préférable d'analyser chaque demande de façon distincte. C'est ainsi que l'on pourrait procéder, par exemple, pour décider de l'opportunité d'acheter un microordinateur à certains handicapés.

Le sentiment d'insatisfaction auquel donne naissance le système actuel découle en grande partie d'un processus inadéquat de prise de décisions, même lorsque les règles régissant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires sont claires. Nous décrirons donc maintenant quatre des nombreuses mesures susceptibles d'améliorer la qualité des décisions prises par le personnel.

Exactitude des renseignements On ne peut prendre de bonnes décisions que si l'on dispose de bons renseignements. Le meilleur moyen d'obtenir des renseignements exacts est de favoriser la transparence d'un système dans lequel les bénéficiaires euxmêmes, et non des sources secondaires telles que les voisins, les banques ou les écoles, fournissent les renseignements requis. Chaque fois que l'on doit s'adresser à des tiers pour obtenir ces renseignements, on devrait les vérifier, dans la mesure du possible, auprès du bénéficiaire lui-même. La formulation des questions devrait permettre d'obtenir des réponses précises. On devrait vérifier les renseignements importants auprès de plusieurs sources. Les travailleurs sociaux doivent recevoir une formation leur permettant de faire la part des choses entre leurs impressions et leurs observations. On devrait enfin élaborer des normes concernant les modalités d'établissement et de mise à jour des dossiers.

Application uniforme de la loi et des politiques L'amélioration du processus de prise de décisions dépend en grande partie de la clarté des directives trouvées dans la loi, dans les manuels et dans les directives. Nos juristes doivent être conscients de la confusion et du manque d'uniformité des décisions qu'entraîne l'imprécision des dispositions légales. Le gouvernement doit réviser ses propres lignes directrices et manuels dans le but de s'assurer qu'ils sont faciles à comprendre et conformes à la loi.

Formation Ceux qui ont des décisions à prendre doivent avoir la formation nécessaire pour ce faire. Ils doivent apprendre à s'appuyer sur des facteurs pertinents; ils doivent connaître la loi et les politiques en vigueur; ils doivent apprendre à décider quand ils ont assez de renseignements pour pouvoir prendre une décision; ils doivent apprendre

à justifier leurs décisions dans le but d'en permettre l'examen. Une formation efficace doit offrir aux travailleurs sociaux la possibilité de donner et de recevoir de la rétroaction quant aux décisions qu'ils prennent dans des situations simulées.

Révision efficace Les décisions discrétionnaires devraient être soumises à un processus de révision efficace. Nous décrirons ailleurs dans le présent chapitre les modalités de révision que nous recommandons. Cette révision devrait pouvoir se faire tant à l'intérieur du système qu'au niveau de la Commission de révision de l'aide sociale.

RECOMMANDATION 134

On doit examiner toutes les décisions prises dans le système d'aide sociale pour déterminer les pouvoirs discrétionnaires nécessaires dans chaque cas.

RECOMMANDATION 135

On devrait s'efforcer d'améliorer la qualité des décisions discrétionnaires en favorisant la cueillette de renseignements exacts, l'application uniforme de la loi et des politiques, la formation du personnel et une révision plus efficace de ces décisions.

Questions de procédure

Les changements dont nous venons de parler devraient absolument devenir partie intégrante du processus global de prestation de l'aide sociale. Par ailleurs, l'examen du déroulement chronologique de ce processus met en lumière un certain nombre d'autres changements qu'il est nécessaire de lui apporter. Le nouveau processus de prestation de l'aide sociale comprendra deux aspects importants, à savoir le soutien du revenu et la planification des possibilités.

Accueil/évaluation

La première personne avec laquelle le requérant prendra contact est un préposé au soutien du revenu, dont nous décrivons plus complètement le rôle au chapitre 5. Dans le cadre du nouveau système, ce travailleur rencontre le requérant rapidement et, dès cette première rencontre, lui explique, entre autres, le processus dans lequel il s'engage, ainsi que son droit d'obtenir l'aide d'un conseiller, s'il le désire. C'est alors qu'il établit aussi l'admissibilité du requérant à l'aide sociale.

La procédure actuelle de demande est beaucoup trop compliquée et indiscrète. Les formules utilisées sont très complexes et demandent au requérant de fournir une foule

de renseignements. Le système devrait s'appuyer sur le postulat que le requérant est, en fait, admissible aux prestations. La seule condition d'admission à l'aide sociale devrait être que le requérant déclare en avoir besoin, et, en l'absence de renseignements autorisant à croire le contraire, cette déclaration ne devrait pas être remise en question. Le requérant devrait rédiger sa déclaration très minutieusement de sorte qu'elle contienne tous les renseignements nécessaires à l'évaluation de son admissibilité dans le cadre du nouveau système simplifié.

Les travailleurs sociaux devront expliquer soigneusement l'importance de cette déclaration aux requérants et leur rappeler que toute déclaration erronée les rend passibles de pénalités. Le principe de base est cependant de croire toutes ces déclarations et de les considérer comme des énoncés exacts de besoins personnels, à moins que l'on ait de solides raisons de croire le contraire.

RECOMMANDATION 136

La demande d'aide sociale ne devrait nécessiter, de la part du requérant, qu'une déclaration simplifiée indiquant qu'il est dans le besoin. Cette déclaration devrait contenir suffisamment de renseignements pour étayer l'admissibilité du requérant en vertu d'un système simplifié.

Visites à domicile

Le système actuel oblige le requérant à recevoir la visite d'un travailleur social à son domicile. Ces visites servent à évaluer son admissibilité à l'aide sociale, entre autres, permettant de vérifier qu'il possède bien une adresse. Elles permettent aussi au travailleur d'évaluer les différentes modalités de soutien dont a besoin le requérant. Certains requérants souhaitent que l'on maintienne cette procédure; ce sont surtout ceux qui n'aiment pas se rendre au bureau de l'aide sociale et qui préfèrent qu'un travailleur vienne chez eux prendre déposition de leur demande. D'autres, toutefois, trouvent ces visites à domicile indiscrètes et gênantes.

Les travailleurs sociaux consacrent une grande partie de leur temps à ces visites. Leur caractère obligatoire signifie qu'ils ne peuvent croire aucun requérant avant d'avoir effectué cette visite. La preuve n'est pas encore faite que leur utilité comme méthode de vérification justifie les ressources énormes qu'on leur consacre. Nous croyons qu'au lieu d'être obligatoires dans tous les cas, elles ne devraient avoir lieu qu'à la demande du requérant ou, au hasard, pour assurer l'intégrité du système. On pourrait aussi y avoir recours dans le cas où le travailleur social se croit justifié de fouiller la déclaration du requérant. Le temps permettra sûrement d'élaborer des lignes directrices relatives à l'opportunité des visites à domicile.

RECOMMANDATION 137

La visite des domiciles ne devrait pas être automatique, mais avoir lieu seulement à la demande du requérant, ou au hasard, lorsqu'il est nécessaire de s'assurer que ce dernier n'abuse pas du système.

PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

Le chapitre 5 décrit en détail la planification des possibilités. Dans certains cas, cette planification sera obligatoire tandis que, dans d'autres, elle sera laissée à la discrétion du bénéficiaire. Le planificateur des possibilités doit expliquer à ceux auxquels cette mesure est imposée que leur prestation risque d'être réduite s'ils n'y participent pas. Si, à la fin d'une période de grâce, il signale au travailleur en soutien du revenu que le bénéficiaire n'a pas encore participé au processus de planification des possibilités, le travailleur doit aviser le bénéficiaire que l'on envisage de réduire sa prestation. Le bénéficiaire devrait pouvoir porter appel de cette réduction et avoir alors le droit de remettre en question l'opportunité du plan mis au point avec son aide ou à son intention. Ceux auxquels on n'impose pas la planification des possibilités devraient avoir le droit de demander la révision de leur plan par une instance interne moins officielle.

Poursuite de l'admissibilité

Dans tous les cas où l'on se propose de refuser, de réduire, d'annuler ou de suspendre des prestations, il importe d'aviser la personne concernée de ce qui l'attend et de lui donner l'occasion de participer à une révision interne de la décision, tout en lui laissant la possibilité d'en porter appel devant la Commission de révision de l'aide sociale. Nous décrirons ailleurs dans le présent chapitre chacun de ces processus, de même que ce que nous entendons par avis adéquat.

L'établissement de l'invalidité

Nous recommandons, au chapitre 4, une définition de l'invalidité; dans le présent chapitre, nous examinerons les modalités qui permettront d'établir l'admissibilité aux prestations d'invalidité que nous proposons. Les programmes actuels d'aide sociale générale et de prestations familiales recueillent et utilisent de manière différente les données médicales dont ils ont besoin. En vertu de la Loi sur l'aide sociale générale, on peut obtenir des prestations pour cause d'inaptitude au travail en raison d'un mauvais état de santé temporaire ou permanent. Dans ce cas, un médecin soumet un certificat confirmant que le requérant "est inapte au travail pour des raisons médicales". L'administrateur de l'aide sociale peut, sans examen indépendant du certificat du médecin, accepter ou rejeter l'opinion de ce dernier. Le requérant peut porter appel d'une décision défavorable devant la Commission de révision de l'aide sociale.

En vertu de la Loi sur les prestations familiales, on peut demander à recevoir des prestations à titre d'handicapé, d'aveugle ou de personne inapte au travail de façon permanente. Dans ce cas, un médecin remplit un certificat qu'il envoie au Conseil consultatif médical. Par ailleurs, le Conseil reçoit le rapport d'un agent de maintien du revenu et peut, en plus, requérir tout autre renseignement qu'il juge nécessaire à l'étude du dossier. Les deux fonctions du Conseil consultatif médical sont, d'une part, de décider s'il est en présence de résultats médicaux objectifs et, d'autre part, de confirmer ou non au directeur de la Direction du maintien du revenu si le requérant est inapte au travail de façon permanente, handicapé ou aveugle, conformément à la Loi sur les prestations familiales. Le directeur ne peut décider qu'une personne est handicapée sans obtenir l'avis du Conseil. Si ce dernier trouve que le requérant est admissible aux prestations en vertu d'une ou de plusieurs des catégories précitées, un agent de soutien du revenu est autorisé à mettre cette recommandation en application. Toutefois, seul le directeur est autorisé à renverser une décision du Conseil défavorable au requérant.

Ces processus soulèvent un certain nombre de problèmes :

- Dans les faits, le véritable pouvoir de décision est entre les mains de médecins.
 L'aspect clinique des cas prend souvent, dans ces conditions, une importance démesurée alors qu'il n'est qu'un des facteurs entrant dans la décision finale.
- Le processus tend à être invisible. La décision du médecin traitant ou du Conseil consultatif médical fait rarement l'objet d'une révision. Les états pathologiques qui, selon les médecins, correspondent aux définitions de la loi sont fort différents d'une région de la province à l'autre.
- Les renseignements sur lesquels se fonde la décision ne sont généralement pas divulgués au requérant.
- Même en appel, la décision des médecins fait rarement l'objet d'une révision.
- Conformément à notre nouvelle définition de l'invalidité, nous croyons que les mesures suivantes amélioreraient le processus qui permettrait l'admissibilité aux prestations d'invalidité que nous recommandons :
- Le processsus devrait être plus visible et plus transparent. Ceci est conforme à notre postulat selon lequel le système d'aide sociale dans son ensemble devrait être plus transparent.
- Le rôle des médecins devrait être explicite et restreint au domaine de compétence de ces derniers.
- D'autres disciplines que la médecine devraient participer à l'évaluation de la mesure dans laquelle les handicaps nuisent aux requérants dans l'exécution de leurs rôles.
- Le processus tout entier devrait accorder une plus grande importance aux mesures de protection nécessaires en matière de procédure.
 - Selon le nouveau processus de prise de décisions que nous venons de présenter, tout

requérant devrait d'abord se faire examiner par son médecin, qui remplirait la formule appropriée. Dans cette formule, le médecin décrirait les handicaps du requérant et les invalidités qui en résultent, mais on ne lui demanderait pas de se prononcer sur l'admissibilité du requérant aux prestations ni de faire quelque recommandation que ce soit à cet égard. À l'heure actuelle, le médecin traitant n'est rémunéré pour la rédaction de ce rapport que si le requérant est déclaré admissible aux prestations. Il est difficile de concevoir une méthode de rémunération plus inappropriée. Le paiement devrait suivre la rédaction du rapport lui-même. Sous réserve de toute étude supplémentaire, le Régime d'assurance-maladie de l'Ontario est probablement le meilleur moyen d'assurer cette rémunération.

Parce qu'ils ne veulent pas participer à ce processus, certains médecins refusent de rédiger les rapports que leur demandent leurs patients. Nous recommandons de légiférer pour obliger les médecins à se rendre à de telles demandes et pour les protéger contre les poursuites en responsabilité civile quand ils ont rédigé un tel rapport de bonne foi. Les requérants devraient avoir accès aux rapports médicaux et à tout autre rapport sur lesquels se fondent les décisions prises à leur égard.

Le rapport du médecin et le rapport du travailleur social qui continuerait d'exister, seraient alors envoyés à un arbitre médical au service du ministère. C'est cet arbitre qui déciderait, sur la foi des renseignements dont il dispose, si le requérant est admissible à la prestation d'invalidité. Beaucoup de cas sont nettement définis; il est donc normal de les traiter le plus rapidement possible.

L'arbitre médical ne devrait cependant pas avoir la compétence de refuser les prestations de son propre chef. S'il croit qu'un refus est de mise ou que le cas n'est pas clair, il devrait alors renvoyer le dossier à un nouveau comité, que nous proposons d'appeler le Comité professionnel d'examen. Ce nouveau comité comprendrait au moins trois membres, à savoir l'arbitre médical et deux autres membres provenant de disciplines différentes, notamment la planification des possibilités. C'est ce comité qui prendrait la décision d'octroyer ou non les prestations aux requérants. Il remplacerait donc le Conseil consultatif médical et le système actuel dans lequel cet organisme conseille le directeur qui, à tout le moins officiellement, prend la décision finale.

Le Comité professionnel d'examen ne devrait pas, à notre avis, tenir d'audiences. Toutefois, le requérant et son représentant devraient être admis à ses délibérations. Le Comité devrait pouvoir exiger des renseignements supplémentaires de nature médicale ou autre, il devrait donc avoir les ressources financières nécessaires à l'obtention de tels renseignements. Le requérant aurait bien sûr entièrement accès à tous les documents sur lesquels le Comité fonde ses décisions. En cas de refus de prestation, le requérant pourrait porter appel de la décision du comité auprès de la Commission de révision de l'aide sociale.

RECOMMANDATION 138

Le système devrait adopter une nouvelle procédure pour établir l'admissibilité des requérants à la nouvelle prestation d'invalidité. Cette procédure devrait comporter les éléments suivants :

- Un médecin et un travailleur social soumettent leur rapport respectif à un arbitre médical.
- Cet arbitre a la compétence d'accorder la prestation. S'il décide de ne pas le faire, la demande est soumise à un comité professionnel d'examen, qui serait multidisciplinaire.
- Le requérant et son représentant devraient pouvoir assister aux délibérations du Comité professionnel d'examen.
- Les médecins devraient avoir l'obligation de remplir un rapport médical pour les requérants qui le leur demandent, et ce, moyennant rémunération. Les médecins qui rédigent de tels rapports devraient pouvoir bénéficier d'une protection appropriée en matière de responsabilité civile.
- Le requérant doit avoir accès à tous les rapports et à tous les autres renseignements qui le concernent.
- Le Conseil consultatif médical devrait être aboli.

À l'heure actuelle, on demande à de nombreux bénéficiaires de soumettre à intervalles réguliers des renseignements médicaux à propos de leur état. Dans certains cas, cela se justifie. Toutefois, lorsqu'une personne est atteinte d'un handicap permanent, on arrive difficilement à justifier que son médecin traitant soit obligé de soumettre encore et encore, dans tous les cas, les mêmes renseignements. Nous proposons plutôt que, lorsque l'arbitre ou le comité décident d'accorder la prestation, ils prennent la peine de préciser la date, le cas échéant, à laquelle le bénéficiaire devra soumettre un nouveau rapport médical.

Les collectivités ethniques

Comme nous l'avons affirmé dans nos principes, la prestation de l'aide sociale aux collectivités ethniques est une question extrêmement importante dont, jusqu'à présent, le système ne s'est pas soucié suffisamment. Nombreux sont ceux qui ont souligné la nécessité de tenir compte de facteurs culturels ou ethniques particuliers dans la prestation des services. Il est essentiel de tenir compte de la différence des valeurs culturelles si l'on veut assurer l'égalité à l'égard des services offerts et montrer son respect des valeurs culturelles des diverses collectivités.

Un grand nombre des personnes que nous avons consultées nous ont fait remarquer que le système d'aide sociale actuel ne fait montre ni des compétences ni de l'attitude compréhensive qui lui permettraient d'être efficace dans une société multiculturelle. La Loi de 1986 sur les services en français a consolidé le caractère bilingue de la société ontarienne, sans réussir toutefois à faire de la prestation de services complets en français une réalité dans les régions de la province où une telle prestation serait pourtant essentielle. D'autres minorités linguistiques vivent le même problème. On retarde, voire refuse, l'offre d'un service à des bénéficiaires qui ne savent pas parler l'anglais et qui ne peuvent avoir accès aux services d'un interprète.

En plus de cet obstacle fondamental, les modalités même de prestation des services s'inspirent souvent d'un grand manque de compréhension des différences culturelles. De nombreux membres des diverses collectivités ethniques se sentent fort mal à l'aise lorsqu'ils demandent de l'aide sociale. Le problème est encore plus aigu pour les femmes, particulièrement celles qui ont besoin d'aide lorsqu'elles essaient de quitter une situation familiale intenable.

De nombreuses recommandations présentées ailleurs dans le présent rapport visent à venir à l'aide des collectivités ethniques. Le chapitre 4 contient des propositions susceptibles de donner aux immigrants parrainés et aux réfugiés un meilleur accès à l'aide sociale; il propose aussi certaines modifications des règles relatives aux biens de façon à tenir compte des particularités culturelles. Au chapitre 5, nous proposons d'avoir recours à des organismes qui desservent des minorités ethniques particulières pour offrir les services de planification des possibilités. Le chapitre 8 nous donne l'occasion de recommander que toute municipalité désirant offrir des services d'aide sociale respecte les exigences de la Loi sur les services en français. Dans le chapitre 9, nous proposons l'adoption d'une nouvelle loi prévoyant la mise sur pied d'un système d'aide sociale unique en son genre, puisqu'il serait conçu et dirigé par les autochtones eux-mêmes. Un certain nombre de nos autres recommandations visent, par ailleurs, à améliorer la prestation des services eux-mêmes.

RECOMMANDATION 139

Le gouvernement doit placer en tête de ses priorités des mesures visant à assurer la prestation de l'aide sociale en français dans toute la province.

RECOMMANDATION 140

Les commissions et les comités du système d'aide sociale devraient comprendre un plus grand nombre de membres des minorités ethniques et culturelles. On devrait engager, à tous les paliers du

système, un plus grand nombre d'employés provenant des collectivités ethniques; on devrait aussi recruter, dans les diverses collectivités ethniques, les travailleurs qui sont en contact direct avec les requérants ne parlant pas l'anglais lorsque le nombre de ces derniers le justifie.

RECOMMANDATION 141

On devrait affecter des ressources permettant aux requérants d'avoir accès à des interprètes qualifiés lorsqu'ils en ont besoin. Le système d'aide sociale devrait diffuser davantage de renseignements sur ses services dans la langue de ses bénéficiaires.

RECOMMANDATION 142

Il serait bon d'offrir au personnel de nouveaux programmes de formation axés sur les relations entre les ethnies et sur les échanges entre les cultures.

RECOMMANDATION 143

Le système devrait demander aux organismes desservant les collectivités ethniques d'offrir aux membres de ces dernières des services d'information, de représentation, d'assistance, d'éducation communautaire, de consultation sur des cas précis, d'évaluation et d'orientation.

RECOMMANDATION 144

Il serait bon d'examiner les méthodes actuelles d'évaluation des cas pour s'assurer qu'elles respectent la culture des bénéficiaires.

Le versement des prestations à des fiduciaires ou à des tiers

La Loi sur l'aide sociale générale autorise le versement des prestations à un tiers, et ce, contre le gré d'un bénéficiaire capable. Cette situation peut se produire lorsque ce dernier ne sait pas, de toute évidence, gérer ses affaires. Les bénéficiaires qui ne tiennent pas leurs engagements sont souvent bien connus de leur collectivité et ont de la difficulté à se procurer un logement ou à obtenir un peu de crédit auprès des magasins de leur quartier. Les propriétaires et les marchands qui veulent s'assurer d'être remboursés adressent alors un ultimatum au bureau des services sociaux de l'endroit : ils refuseront d'offrir leurs services à ces bénéficiaires à moins qu'on ne leur verse directement les prestations. Bien que les administrateurs de l'aide sociale tentent habituellement de

prendre la décision qui convient le mieux aux bénéficiaires et à leurs enfants, il n'existe aucune mesure susceptible de protéger ces derniers d'un recours indu aux pouvoirs discrétionnaires.

La Loi sur les prestations familiales ne permet pas le versement d'une prestation à un tiers contre le gré du bénéficiaire, sauf dans le cas du versement direct effectué en faveur d'un organisme de logement social. Ces deux lois permettent à un bénéficiaire de demander que ses prestations soient versées à un tiers.

Nous en sommes venus à la conclusion que, dans certains cas, il convient de verser à un tiers les prestations destinées à un bénéficiaire contre le gré de ce dernier, dans le but de le protéger contre des décisions qui pourraient lui nuire outre mesure, comme la privation d'un logement. Toutefois, il y a lieu de prévoir des mesures de protection et d'imposer une certaine procédure pour leur mise en application.

RECOMMANDATION 145

Le système d'aide sociale doit pouvoir continuer d'effectuer des versements à des tiers, sous réserve des précautions suivantes :

- La loi devrait préciser les critères permettant le versement des prestations à des tiers. À tout le moins, la preuve devrait être faite que le bénéficiaire n'a pas su jusqu'à présent, ou est susceptible de ne pas savoir, gérer ses affaires.
- Les décisions autorisant le versement des prestations à des tiers devraient faire l'objet d'un examen à intervalles réguliers.
- Les décisions portant sur le versement des prestations à un tiers devraient pouvoir faire l'objet d'un appel auprès de la Commission de révision de l'aide sociale.
- Lorsqu'un bénéficiaire désire faire cesser le versement de ses prestations à un tiers, c'est à ceux qui désirent maintenir cet arrangement que devrait revenir le fardeau de justifier sa nécessité.

Dans le système actuel, il existe près de 17 000 fiduciaires nommés pour s'occuper des affaires de bénéficiaires de l'aide sociale générale et des prestations familiales. La compétence de ces fiduciaires n'est soumise à aucune norme et les critères concernant l'opportunité de nommer un fiduciaire sont vagues. En outre, les fiduciaires ne sont soumis à aucune surveillance routinière de leur charge. Tandis que beaucoup de fiduciaires s'acquittent fort bien de leurs tâches en payant certains suppléments de leur poche et en offrant un soutien impossible à évaluer en termes monétaires, certains abusent de la confiance qu'on leur manifeste.

La nomination des fiduciaires devrait être soumise à certains critères. Le fait qu'il

soit souvent difficile de trouver des personnes qui acceptent d'agir à titre de fiduciaires ne devrait pas faire oublier la nécessité d'exiger d'elles des compétences élémentaires et de fixer certaines règles de mise en application. En outre, il devrait être possible de congédier un fiduciaire qui semble avoir abusé de sa charge.

RECOMMANDATION 146

Il serait bon de définir les qualités requises pour être fiduciaire et de préciser la procédure de nomination de ces personnes. À ce titre, le système devrait se donner les moyens d'assurer la surveillance permanente de la conduite des fiduciaires et se doter d'une procédure de congédiement de tout fiduciaire qui agit à l'encontre des intérêts d'un bénéficiaire.

La Loi sur l'aide sociale générale, contrairement à la Loi sur les prestations familiales, permet la saisie des prestations d'aide sociale générale par un tribunal. Nous n'avons pu trouver un seul exemple récent qui ait donné lieu à la saisie des prestations d'aide sociale. Néanmoins, nous croyons, en principe, que la saisie des prestations d'aide sociale est incongrue. Il est particulièrement important de s'assurer que ces prestations ne puissent être saisies si l'on continue de permettre leurs versements à des tiers.

RECOMMANDATION 147

La loi devrait interdire la saisie des prestations d'aide sociale.

Il ne nous semble pas justifié de mettre sur pied une procédure distincte pour les versements destinés à un organisme de logement social. Cette mesure devrait être soumise à la même procédure que tout autre versement effectué à un tiers.

Équité de la procédure

Un défaut important du système actuel est le manque d'équité de sa procédure, tant avant le recours en appel que durant ce recours. On n'a fait aucun effort pour le doter d'une procédure uniforme qui garantisse à tous les requérants et à tous les bénéficiaires un traitement équitable. Certains bureaux ont défini leurs propres règles, mais beaucoup ne disposent d'aucune politique établie à cet égard : les requérants sont traités selon ce que chaque travailleur social croit être équitable. Les mesures prises en matière de procédure ne peuvent, bien sûr, résoudre tous les problèmes du système; elles peuvent cependant réussir à garantir, en apparence et dans les faits, un traitement équitable. Il n'est pas nécessaire que la procédure prenne une tournure par trop juridique; par contre,

elle peut rendre le processus plus facile à la fois pour les bénéficiaires et pour les travailleurs sociaux.

Nous ne voulons pas créer un système paralysé par des règles et une procédure à caractère juridique, ni un système qui renforce la tendance du processus aux litiges. Il nous faut donc créer une procédure qui soit assez accommodante et souple pour répondre aux besoins de chacun et qui, en même temps, établisse un certain nombre de règles définies, susceptibles de favoriser l'uniformité dans le système. Il ne faut pas gaspiller des ressources précieuses en recours inutiles, particulièrement en appel. Il est préférable d'assurer l'équité du système et son respect de la justice naturelle dès le départ et, ainsi, éviter des recours longs et coûteux par la suite. Le mémoire que nous a soumis les *Southwest and Toronto Legal Clinics* déclare :

Une fois que l'on a mis en place un système d'aide sociale, il est souhaitable d'offrir cette aide à ceux qui sont jugés admissibles en s'assurant que l'administration du système accapare le minimum de fonds affectés à l'aide sociale et que la plus grande partie de ces fonds serve à assurer les prestations offertes aux bénéficiaires. Si le système est administré d'une façon uniforme et prévisible, les recours en appel de ses décisions, qui absorbent une partie importante de ses ressources, seront de moins en moins nécessaires 8

L'examen du processus de prise de décisions a fixé quatre objectifs principaux à ce processus : l'exactitude, la rapidité et l'efficacité, l'équité et le souci d'inspirer la confiance de la population dans le système. Une procédure appropriée est essentielle à l'atteinte de ces objectifs. Dans une grande mesure, la procédure requise est conforme aux exigences fondamentales du droit administratif. Il est donc surprenant que le système d'aide sociale de l'Ontario ait réussi pendant si longtemps à ne pas respecter ces exigences.

Les décisions concernant les prestations

À l'heure actuelle, la Loi sur l'aide sociale générale n'oblige à donner aucun avis de toute décision portant sur le refus des prestations, ou sur leur annulation, leur suspension ou leur réduction. La Loi sur les prestations familiales oblige le directeur à donner un avis de sa décision de refuser des prestations, de les suspendre ou de les annuler. Malheureusement, les avis envoyés actuellement dans le cadre de ce programme ne donnent aucune justification réelle de la décision du directeur. Nous croyons que le fait de donner un avis insuffisant est aussi nuisible que celui de ne pas en donner du tout. Un des principes fondamentaux de la justice naturelle est d'informer les citoyens des arguments qui leur sont opposés, afin qu'ils puissent se préparer correctement à y répondre.

Lorsqu'un requérant se voit refuser de l'aide ou lorsqu'on a l'intention d'annuler, de réduire ou de suspendre les prestations versées à un bénéficiaire, ou dans toute autre

question pouvant faire l'objet d'un appel, il devrait exister une procédure rapide et sans formalité de révision interne. Cette révision devrait être dirigée par une personne qui n'a pas joué de rôle dans le dossier. Cette révision sans formalité devrait être, pour le requérant ou pour le bénéficiaire, l'occasion de discuter de la question avec quelqu'un qui voit la situation d'un regard neuf; elle devrait aussi servir à se débarrasser des incompréhensions et à clarifier les questions qui n'ont pas une grande portée juridique et qui ne devraient donc pas être renvoyées à la Commission de révision de l'aide sociale. Durant cette révision interne, les clients devraient avoir accès à leurs dossiers et pouvoir se faire accompagner par un conseiller.

Les personnes auxquelles on refuse des prestations provisoires à la suite d'une décision qui leur est défavorable, et en attendant qu'elles portent appel de cette décision devant la Commission de révision de l'aide sociale, se retrouvent évidemment dans une situation très difficile. À l'heure actuelle, on doit s'adresser à la Commission pour obtenir de telles prestations. Il semble, toutefois, que peu connaissent l'existence des prestations provisoires et que ceux qui en demandent sont beaucoup moins nombreux que ceux qui en ont besoin. Le Comité est d'avis que, si une personne qui porte appel d'une décision qui lui est défavorable est déjà bénéficiaire de l'aide sociale, les prestations qu'elle reçoit devraient lui être versées tant que la Commission de révision de l'aide sociale n'aura pas rendu une décision finale.

La situation est différente lorsqu'une personne se voit refuser des prestations à l'étape de la première demande parce qu'on la juge inadmissible à l'aide sociale. Si l'on accepte les recommandations faites ailleurs dans le présent rapport, la seule raison qui permettra de juger un requérant inadmissible aux prestations est qu'il n'est pas dans le besoin. On ne pourra plus, par exemple, le juger inadmissible parce qu'il n'a pas de résidence fixe. Compte tenu de ces changements, nous ne croyons pas qu'il soit bon d'accorder, comme un droit, des prestations à un requérant qui se les est vu refuser lors de sa première demande et qui porte appel de cette décision. On devrait plutôt lui expliquer comment demander à la Commission de révision de l'aide sociale de lui accorder des prestations provisoires et on devrait l'aider à remplir cette demande, que la Commission devrait examiner rapidement. La seule condition à l'octroi de prestations provisoires devrait être que le requérant se trouve dans le besoin en attendant la décision prise en rapport avec l'appel qu'il a porté.

RECOMMANDATION 148

Le requérant auquel on refuse des prestations, ou le bénéficiaire dont on a l'intention d'annuler, de suspendre ou de réduire les prestations, devrait recevoir un avis approprié justifiant cette décision ou toute autre décision pouvant faire l'objet d'un appel.

RECOMMANDATION 149

Avant tout appel devant la Commission de révision de l'aide sociale, il devrait pouvoir se tenir un examen interne et sans formalité d'une décision contestée. Cet examen devrait être dirigé par une personne qui n'a joué aucun rôle dans cette décision et qui n'est pas le supérieur hiérarchique de la personne qui l'a prise. Le requérant ou le bénéficiaire insatisfait devrait avoir le droit de se faire accompagner d'un conseiller à la rencontre d'examen, et lui ou son conseiller devrait avoir un accès total à son dossier.

RECOMMANDATION 150

Lorsqu'un bénéficiaire porte appel de la réduction, de l'annulation ou de la suspension de ses prestations, il devrait automatiquement continuer à les toucher jusqu'à ce que la Commission de révision de l'aide sociale rende une décision finale.

RECOMMANDATION 151

Si un requérant se voit refuser des prestations à l'étape de la première demande, il devrait pouvoir recevoir des prestations provisoires s'il en fait la demande à la Commission de révision de l'aide sociale et si l'examen de cette demande révèle qu'il connaîtrait des difficultés financières en attendant que son appel soit entendu.

Les recours en appel auprès de la Commission de révision de l'aide sociale

Les décisions de la Commission de révision de l'aide sociale font depuis longtemps l'objet de critiques sévères tant pour la forme que pour le fond. Parmi ses critiques les plus virulents, on retrouve le *Social Assistance Review Board Study Group*, qui regroupe des avocats et des travailleurs juridiques communautaires appelés à comparaître régulièrement devant elle. Depuis près de dix ans, ce groupe suit de près la Commission, rencontre les représentants du gouvernement et soumet des mémoires dans le but de cerner les problèmes soulevés par la Commission et de proposer des solutions à ce propos. Jusqu'à tout récemment, on a ignoré presque toutes les critiques qu'il a soulevées.

De même, la Cour divisionnaire critique sévèrement, et depuis longtemps, la procédure suivie par la Commission et les décisions qu'elle prend, mais en vain, semblet-il, puisqu'on n'a jamais réellement modifié cette procédure ni le processus de prise de décisions de la Commission. Entre autres questions sur lesquelles s'est penchée la Cour divisionnaire et que visent les critiques adressées à la Commission, mentionnons

le recours à des éléments de preuve auquel le requérant n'avait pas accès, ¹⁰ la mauvaise interprétation répétée de points de droit, ¹¹ des erreurs dans l'évaluation de la crédibilité des témoins et des éléments de preuve, ¹² et une attitude générale qui ne donne pas le bénéfice du doute aux citoyens sans défense qui paraissent devant la Commission. ¹³

Le gouvernement a déjà pris certaines mesures pour améliorer la Commission de révision de l'aide sociale. Durant nos délibérations, il a d'ailleurs reçu un rapport sur la structure et le fonctionnement de cette dernière, ¹⁴ dont il a commencé à mettre en application certaines des recommandations. Bien que cela augure bien de l'avenir, ce rapport ne traite pas des questions de fond concernant la Commission; il se contente de proposer des moyens de rendre son fonctionnement plus efficace.

Les recours en appel doivent aussi être conformes aux quatre objectifs fondamentaux du système dont nous avons déjà parlé, à savoir l'exactitude, la rapidité et l'efficacité, l'équité ainsi que le souci d'inspirer la confiance de la population dans le système. La Commission de révision de l'aide sociale prend des décisions dans un domaine très grave : elle tranche la question de savoir si des citoyens ont accès aux nécessités de la vie. Nous croyons que des décisions de cette importance requièrent le déploiement de tous les recours permis par la procédure judiciaire, notamment une audience en bonne et due forme qui se rapproche le plus possible de celle d'un tribunal. Tout en reconnaissant les bonnes intentions de ceux qui réclament que l'examen des appels soit moins encombré de formalités et exempt de procédure judiciaire nous croyons que les conséquences éventuelles d'une telle attitude sont tout simplement trop graves pour que nous puissions permettre une telle absence de formalité. La Commission est un tribunal constitué en vertu de la Loi sur l'exercice des compétences légales; elle devrait donc toujours avoir le souci de suivre la procédure exigée par cette loi, d'autres statuts et la common law.

En raison de l'ampleur des problèmes qui continuent de harceler la Commission de révision de l'aide sociale, le Comité croit qu'il ne suffira pas de recommander qu'elle suive les règles de la justice naturelle : il proposera des recommandations particulières dans le cas des recours en appel. La plupart de ces recommandations ne sont pas nouvelles; en fait, certaines paraîtront même élémentaires. Le gouvernement et la Commission devraient les avoir mises en application depuis longtemps.¹⁵

Ressources et compétence de la Commission

Composition et formation On se plaint depuis longtemps que les membres de la Commission ne sont pas nommés d'après leurs qualifications pour ce poste, que leur formation est insuffisante et qu'ils font souvent preuve d'un manque de compréhension des méthodes administratives en vigueur. À la suite de l'étude récente dont nous venons de parler, il semble qu'on ait pris des mesures susceptibles d'améliorer leurs qualifica-

tions; il s'agit là d'une initiative qui est tout à l'honneur du gouvernement. Les nominations les plus récentes ont donné lieu à une grande campagne d'annonce des postes vacants et à un long processus d'entrevue. De plus, les nouveaux membres ont suivi un stage de quatre semaines avant leur entrée en fonction.

Décisions pouvant faire l'objet d'appel À l'heure actuelle, les bénéficiaires n'ont pas le droit de porter en appel de nombreuses décisions d'une grande importance, notamment celles qui concernent les prestations non obligatoires. Comme nous le proposons ailleurs dans le présent rapport, nombre des prestations qui ne sont pas obligatoires à l'heure actuelle devraient faire partie d'une prestation de base ou être considérées comme une réponse obligatoire à des besoins spéciaux. À long terme, donc, il suffirait que les décisions portant sur les éléments obligatoires des prestations puissent faire l'objet d'un appel auprès de la Commission de révision de l'aide sociale. Entre-temps, il devrait être permis de porter appel des décisions concernant les prestations non obligatoires. L'objet de l'appel devrait être de décider si la décision contestée a été prise conformément aux critères en vigueur et si les personnes qui ont pris cette décision ont traité de manière similaire des cas semblables. En outre, si un bénéficiaire qui est obligé de participer à la planification de ses possibilités ne se préoccupe pas de le faire ou n'y participe que de manière insuffisante, et que, en conséquence, on décide de réduire ses prestations, il devrait être possible d'inclure le bien-fondé du plan des possibilités lui-même dans l'appel qui est porté de cette décision.

Conseiller juridique de la Commission La plupart des membres de la Commission ne possèdent aucune formation juridique. La Commission a donc, avant tout autre service de soutien, besoin d'un service juridique qui puisse lui offrir des conseils opportuns et uniformes. Les tâches du conseiller juridique de la Commission pourraient inclure, entre autres, la responsabilité de la formation permanente des membres de la Commission, l'interprétation des lois, la participation à l'élaboration des politiques, la participation aux audiences, lorsque la Commission le juge à propos, et la recherche. Le Tribunal d'appel des accidents du travail (constitué en octobre 1985 pour connaître des appels portés en vertu de la Loi sur les accidents du travail) dispose de son propre service juridique, qui lui offre les services dont nous venons de parler. Nous croyons que les questions d'aide sociale sont suffisamment importantes pour qu'on soit justifié de mettre sur pied un tel service à leur intention.

RECOMMANDATION 152

Les membres de la Commission de révision de l'aide sociale devraient être hautement qualifiés et recevoir une formation complète et continue afin d'être en mesure de s'acquitter de leurs tâches d'une manière appropriée.

RECOMMANDATION 153

Il devrait être possible de porter appel des décisions concernant les prestations non obligatoires qui finiront par faire partie de la prestation de base. Une fois que ces prestations seront devenues obligatoires, le droit de porter appel ne devrait concerner que les décisions relatives à la prestation de base.

RECOMMANDATION 154

Lorsqu'on prend la décision de réduire les prestations d'un bénéficiaire parce que ce dernier n'a pas participé au processus de planification des possibilités, il devrait lui être possible de porter appel du bien-fondé de ce plan dans le cadre de l'examen de cette réduction.

RECOMMANDATION 155

La Commission devrait immédiatement se doter de son propre service juridique.

Procédure suivie par la Commission

Attitude La décision de se prévaloir de son droit à une procédure équitable dépend beaucoup de la manière selon laquelle on apprend que l'on possède ce droit. Un intervenant nous a déclaré ce qui suit :

[Le droit à une procédure équitable] peut être présenté de façon à faire sentir [au requérant] qu'il est sans aucun doute inadmissible aux prestations et qu'il n'a aucun droit d'utiliser ce recours. En revanche, on peut lui présenter ce droit de manière à lui faire comprendre qu'on le considère comme une personne dotée d'une crédibilité et d'un jugement suffisants pour qu'il ait une opinion qui vaille la peine d'être prise en considération. Dans le deuxième cas, il sera tenté d'exercer son droit de manière raisonnable; dans le premier cas, par contre…il sera tenté de tout abandonner en dépit du fait qu'il a la certitude de ne pas avoir été traité équitablement. 16

Les bénéficiaires doivent se sentir à l'aise et respectés lorsqu'ils se trouvent dans un bureau de la Commission de révision de l'aide sociale. Le personnel de la Commission doit avoir la formation nécessaire pour les informer d'une manière utile et pour leur donner le plus de renseignements possible. Les audiences de la Commission doivent se dérouler d'une manière franche et non menaçante, et respecter le requérant ou le bénéficiaire dont le cas est entendu.

Jury d'audience La loi actuelle précise que les audiences peuvent être dirigées par un ou plusieurs membres de la Commission.¹⁷ En fait, habituellement, chaque audience se déroule devant deux ou trois membres. Nous croyons qu'il est plus

prudent, particulièrement durant la période où la Commission commencera à mettre en vigueur les mesures susceptibles d'améliorer son fonctionnement, que chaque cas soit entendu par trois membres. Par la suite, lorsque la Commission aura rehaussé la qualité de ses décisions, les membres pourront présider seuls des audiences.

Divulgation La transparence du système, qui devrait permettre la divulgation complète des dossiers, est particulièrement importante lors d'un recours en appel. Même si le requérant a actuellement accès à la déclaration du directeur, ce dernier n'est pas tenu d'y inclure tous les renseignements sur lesquels se fonde sa décision. Souvent, le requérant n'a pas accès à tous les documents qui lui permettraient de bien préparer sa position.

Citations Le Comité s'est demandé s'il était bon que la Commission puisse faire assigner des témoins. Nous croyons que la Commission doit disposer de tous les éléments de preuve qui sont nécessaires à ses décisions et que, par conséquent, il est opportun qu'elle puisse lancer des citations à la demande des parties ou de son propre chef.

Délais Nous convenons qu'il est nécessaire de fixer des délais limités parce que nous sommes persuadés de l'importance d'assurer le service des prestations aux bénéficiaires tant que la Commission n'a pas rendu sa décision finale.

RECOMMANDATION 156

La procédure suivie par la Commission de révision de l'aide sociale, tant avant que pendant les recours en appel, ne devrait pas sembler menaçante et devrait faire preuve d'un grand respect de la dignité de chacun.

RECOMMANDATION 157

Chaque cas devrait être entendu par trois membres de la Commission. Ce nombre pourra être modifié à mesure que la qualité des audiences s'améliorera.

RECOMMANDATION 158

Les requérants devraient avoir accès à tous les documents versés dans le dossier du ministère ou de la municipalité, ainsi qu'aux dossiers de la Commission traitant de leur cas.

RECOMMANDATION 159

La Commission devrait pouvoir lancer des assignations à la demande des parties ou de son propre chef.

RECOMMANDATION 160

Les requérants ou les bénéficiaires qui reçoivent un avis de la décision de leur refuser des prestations, ou encore de l'intention d'annuler, de suspendre ou de réduire ces prestations, devraient avoir un délai de 15 jours pour demander un examen interne de cette décision. La décision prise à la suite de cet examen interne doit être rendue dans un délai de 10 jours suivant la date à laquelle on en a demandé la tenue. Les requérants ou les bénéficiaires disposent d'un autre délai de 15 jours suivant la date à laquelle ils ont reçu la décision prise à la suite de l'examen interne pour porter appel de cette décision auprès de la Commission. Si les bénéficiaires ne respectent pas cet échéancier, ils s'exposent à l'interruption du versement des prestations provisoires qu'ils touchent. Toutefois, le règlement devrait prévoir la possibilité de prolonger ces délais si les circonstances le justifient. Dans ce cas, le versement des prestations provisoires se poursuit.

Audiences de la Commission

Représentation par un conseiller juridique Nous avons déjà recommandé dans le présent chapitre de favoriser la multiplication des bureaux communautaires d'aide juridique et des groupes d'entraide, et d'offrir une formation spéciale aux avocats qui désirent s'occuper de cas d'aide sociale. Nous croyons de première importance que les requérants aient recours aux services d'un conseiller juridique lors des audiences de la Commission de révision de l'aide sociale. Les questions soulevées devant la Commission sont fort complexes, d'un point de vue juridique, et mettent en cause les nécessités de la vie. Les conseillers juridiques peuvent, à la fois, aider leurs clients et clarifier les questions soumises à l'examen de la Commission. Le tableau 1 montre bien que les décisions rendues en appel sont deux fois plus souvent favorables aux requérants ayant recours aux services d'un conseiller juridique qu'à ceux qui comparaissent devant la Commission seuls ou avec une personne qui ne dispose d'aucune formation juridique. La probabilité que les requérants obtiennent une décision favorable est encore moins élevée si la Commission étudie leurs cas en leur absence.

Du 15 novembre 1984 au 10 mai l985, le *Social Assistance Review Board Study Group* a mené un projet pilote offrant les services d'un avocat de service au bureau de Toronto de la Commission. Ce projet a révélé que 76 % des requérants n'avaient reçu aucun conseil juridique avant l'audience, que 73 % ne connaissaient pas l'existence de services juridiques gratuits et que 56 % d'entre eux auraient, de leur propre aveu, recours à des services juridiques gratuits si ces derniers étaient offerts.¹⁸ Même si un avocat de

Tableau 1. Représentation par un avocat lors des appels devant la Commission de révision de l'aide sociale

	Nombre total des appels	Appels portés avec l'aide d'un avocat ou de l'aide juridique			Appels portés sans l'aide d'un avocat ou de l'aide juridique	
		Nombre des décisions favorables	Taux de réussite (%)	Nombre total des appels	Nombre des décisions favorables	Taux de réussite (%)
EXERCICE 1984-1985 1985-1986 1986-1987	396 434 451	105 162 227	26,5 37,3 50,3	4 481 3 366 2 763	707 522 684	15,8 15,5 24,8

Source : Leatch, Joanne. *Procedural Fairness in the Social Assistance System*, p. 48 (CEAS, document de travail, août 1987). Données fournies par la Commission de révision de l'aide sociale.

service ne pourra jamais assurer seul des services juridiques complets et adéquats, nous pensons que la Commission devrait créer un poste d'avocat de service permanent pour aider les requérants qui se présentent devant elle sans conseiller juridique. Nous croyons comprendre que le bureau de Toronto de la Commission a déjà pris des mesures pour mettre cette recommandation en application.

Procès-verbal des audiences La loi actuelle prévoit la rédaction des procès-verbaux des audiences de la Commission à partir des notes prises par ses membres ou sous leur supervision, ou de tout autre manière choisie par eux. Lorsque la Commission se contente des notes prises par ses membres, ses procès-verbaux ne sont pas habituellement suffisamment détaillés pour qu'une cour d'appel puisse savoir ce qui s'est passé durant l'audience. Dans un cas en particulier, la Cour divisionnaire a exprimé son étonnement devant le fait que le texte de la décision de la Commission présentait les éléments de preuve retenus avec davantage de détails que ne le faisait le procès-verbal de l'audience préparé par un membre de la Commission. Nous trouvons essentiel que la Commission se donne les moyens de produire des procès-verbaux complets de ses audiences. Les avantages tirés d'une telle mesure compensent largement, à notre avis, les frais qui en découlent.

Interprètes Le fait de ne pas comprendre ce qui se passe est, pour un requérant, l'équivalent d'un déni de justice.

Fardeau de la preuve Techniquement, l'appelant n'est tenu que de répondre à la cause prima facie présentée par l'intimé. Dans les faits, cela veut souvent dire que, lorsqu'on

conteste l'admissibilité du bénéficiaire aux prestations, c'est à l'appelant que revient le fardeau de prouver qu'il y est encore admissible.

Éléments de preuve La façon dont la Commission accepte et évalue les éléments de preuve est un autre problème important soulevé par la procédure qu'elle suit. Ce qui nous semble discutable ici, ce sont, d'une part, les éléments de preuve dont la loi permet à la Commission de connaître et, d'autre part, la mesure dans laquelle la Commission peut évaluer ces éléments de preuve. La loi permet au directeur de présenter ses arguments par écrit. Cette déclaration est souvent un ramassis de ouï-dire, dont le requérant ne peut remettre en question la véracité. La Commission a souvent eu tendance à accepter sans la mettre en question, la déclaration du directeur, allant même à la préférer aux déclarations sous serment ou aux témoignages soumis par le requérant. La Cour divisionnaire s'est souvent prononcée sur cette pratique.²¹

Nous avons étudié plusieurs moyens susceptibles de résoudre ce problème. Une possibilité est de retirer au directeur le droit de présenter ses arguments par écrit; toutefois, nous l'avons rejetée parce qu'elle serait trop onéreuse et trop maladroite. Dans beaucoup de cas, il ne serait tout simplement pas pratique d'assigner quelqu'un à témoigner. Nous préférons la solution qui consiste à donner aux membres de la Commission une formation adéquate, susceptible de leur permettre de mieux évaluer l'importance relative des témoignages donnés par écrit, des ouï-dire et des témoignages sous serment. Nous croyons que, si la Commission savait bien évaluer ces différentes sortes de témoignages, elle rejetterait souvent celui du directeur. Le Ministère et les municipalités seraient donc amenés à conclure que, dans certains cas, il vaut mieux s'assurer de la présence à l'audience d'un témoin prêt à soumettre de vive voix les éléments de preuve nécessaires. Si le directeur décidait quand même de soumettre une déclaration par écrit, la Commission devrait s'assurer de distribuer ce document à toutes les parties au moins sept jours avant l'audience.

Huis dos À l'heure actuelle, la loi prévoit que toutes les audiences de la Commission doivent se tenir à huis clos, quoi qu'en pense le requérant. À notre avis, cette disposition est trop extrême et ne donne pas au requérant un choix suffisant. Même les audiences en protection de l'enfance, qui traitent de questions très délicates, peuvent parfois se tenir en public. ²² Nous croyons que le requérant est la personne qui devrait décider si l'audience se déroulera ou non à huis clos.

RECOMMANDATION 161

Les requérants devraient avoir droit aux services d'un conseiller juridique lorsqu'ils comparaissent devant la Commission de révision de l'aide sociale. Celle-ci devrait se donner les moyens d'informer les requérants de leur droit d'avoir recours à un conseiller

juridique au moment où ils portent appel d'une décision. Elle devrait offrir les services d'un avocat de service pour ses audiences tenues dans les grandes villes. Les requérants vivant dans des petites villes devraient avoir accès, par le truchement d'une ligne téléphonique sans frais, au bureau d'un avocat de service employé à plein temps et établi à Toronto.

RECOMMANDATION 162

La Commission devrait accorder automatiquement un ajournement au requérant qui désire retenir les services d'un conseiller juridique. Par contre, si le conseiller juridique du requérant a déjà convenu d'une date d'audience, la Commission ne devrait accorder d'ajournement que dans des circonstances exceptionnelles.

RECOMMANDATION 163

La Commission devrait informer les requérants qui comparaissent devant elle sans conseiller juridique de l'existence de services juridiques gratuits et des conséquences possibles de leur décision de ne pas s'en prévaloir.

RECOMMANDATION 164

La Commission devrait se donner les moyens de produire un procès-verbal de chacune de ses audiences.

RECOMMANDATION 165

La Commission devrait se donner les moyens de tenir des audiences en français lorsqu'on le lui demande.

RECOMMANDATION 166

La Commission devrait pouvoir offrir les services d'interprétariat dont ont besoin les clients dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais. La Commission devrait prendre soin de s'informer, avant la tenue de l'audience, de l'opportunité d'offrir les services d'un interprète au requérant.

RECOMMANDATION 167

C'est au représentant de l'aide sociale qu'il revient de prouver le bien-fondé d'une décision visant à réduire, à suspendre ou à annuler

les prestations versées à un requérant. Par contre, le fardeau de la preuve revient au requérant si la décision portée en appel est le refus d'une demande de prestation.

RECOMMANDATION 168

La formation donnée aux membres de la Commission devrait traiter particulièrement de la question de la preuve, de l'importance à accorder aux déclarations et de l'évaluation de la crédibilité des témoignages. La loi devrait continuer de permettre au directeur ou à l'administrateur de l'aide sociale de présenter ses arguments dans une déclaration. La Commission devrait s'assurer de distribuer un exemplaire de ce document à toutes les parties au moins sept jours avant l'audience.

RECOMMANDATION 169

Les audiences de la Commission devraient se tenir à huis clos à moins que le requérant ne demande qu'elles se tiennent en public.

DÉCISIONS DE LA COMMISSION

Ordonnances et délai de prise de décisions La Commission de révision de l'aide sociale doit connaître très clairement la nature des décisions qu'elle peut prendre et les délais qu'elle a pour les prendre. Si, selon notre recommandation, de nombreux requérants continuent de recevoir leurs prestations tant que la Commission n'a pas rendu ses décisions, il est important que celles-ci soient publiées le plus rapidement possible.

Modalités de prise de décisions Une des règles fondamentales de la justice naturelle est que celui qui connaît une cause est le seul habile à rendre la décision la concernant. La Commission, bien sûr, a toute liberté de se réunir en tant que groupe à des fins de formation ou d'élaboration des politiques. Seuls, cependant, ceux de ses membres qui ont formé le jury d'une audience peuvent prendre ou rédiger la décision dans la cause entendue durant cette audience. Par le passé, la Commission a parfois donné l'impression que ceux de ses membres qui formaient le jury d'audience n'étaient pas les seuls à prendre la décision finale dans certaines causes.

Motifs des décisions À l'heure actuelle, la Commission est tenue de rendre public, dans chaque cause, un avis qui présente les principales constatations du jury et les conclusions qu'il en tire.²³ En outre, la Loi sur l'exercice des compétences légales oblige la Commission à motiver sa décision si on le lui demande.²⁴ La Commission n'est donc pas tenue de motiver ses décisions à moins qu'on ne le lui demande; on ne s'étonnera donc pas qu'elle ne l'ait pas toujours fait avec suffisamment de détails. L'élaboration

des motifs d'une décision permet aux parties concernées de mieux la comprendre, tout en donnant au requérant le sentiment que la Commission s'est penchée sérieusement sur ses difficultés. Le fait de ne pas motiver une décision empêche également ce dernier de décider en toute connaissance de cause de l'opportunité de porter appel de cette décision.

Enfin, l'obligation de motiver des décisions oblige un tribunal à étudier tous les faits pertinents et restreint ses pouvoirs discrétionnaires; elle favorise donc l'uniformité des décisions. Bien que les tribunaux ne soient pas totalement tenus de respecter leurs décisions antérieures, il est souhaitable que la Commission rende des décisions semblables dans des causes semblables et que la population connaisse en gros ses orientations. Ce faisant, la Commission rehausserait la confiance de la population dans son processus de prise de décisions et permettrait aux tribunaux de mieux exercer leur rôle de surveillance par le truchement de la procédure d'appel ou de la révision judiciaire.

Audiences de modification ou de réexamen Selon nous, la Commission ne devrait pas pouvoir réouvrir le dossier d'une cause, à moins que des circonstances exceptionnelles ne l'exigent comme lorsqu'on lui soumet de nouveaux éléments de preuve ou qu'il existe, selon elle, de bonnes raisons qui expliquent qu'on n'ait pas présenté ces éléments lors de la première audience. Les audiences de réexamen ne devraient surtout pas remplacer les recours en appel.

Recours en appel des décisions de la Commission Nous croyons qu'il est prématuré de restreindre le droit, en vigueur actuellement, de porter appel des décisions de la Commission. À l'heure actuelle, c'est la Cour divisionnaire qui connaît en appel des décisions de la Commission. Cela présente des avantages et des inconvénients. Il est vrai que les délais y sont très longs et que son caractère centralisé ne facilite pas les recours en appel aux personnes qui vivent dans les régions éloignées de la province. Par ailleurs, la Cour divisionnaire est le lieu où se tient la révision judiciaire des décisions; il peut donc être pratique qu'elle en soit aussi l'instance d'appel. Récemment, le juge Thomas Zuber a publié une étude du système judiciaire de l'Ontario.²⁵ Si le gouvernement accepte de mettre ses recommandations en application, il deviendra alors possible de porter appel devant un tribunal doté d'une compétence étendue et, en même temps, plus accessible aux personnes de l'extérieur de Toronto.

Publication des décisions Si la Commission veut bien s'acquitter de son rôle, il est essentiel qu'elle interprète la loi de manière à guider l'ensemble du système d'aide sociale. Elle devrait connaître des causes importantes qui déterminent la politique de l'État en matière d'aide sociale et leur accorder l'attention qu'elles méritent. L'efficacité de la Commission dépendra, entre autres, de la mesure dans laquelle ses propres décisions influeront sur le processus de prise de décisions suivi dans tout le système. La Commission pourrait atteindre cet objectif en diffusant le plus largement possible ses décisions.

RECOMMANDATION 170

La Commission devrait avoir le pouvoir de confirmer, d'infirmer ou de modifier une décision prise par le directeur. Elle ne devrait renvoyer de question au directeur que pour qu'il mette à exécution une de ses ordonnances plutôt que pour qu'il prenne une décision dans le cas qu'elle étudie. Le directeur devrait recevoir un exemplaire des décisions de la Commission concernant son service.

RECOMMANDATION 171

La Commission devrait publier sa décision dans un délai de 15 jours suivant la fin d'une audience; seules des raisons exceptionnelles peuvent motiver la prolongation de ce délai.

RECOMMANDATION 172

Seuls les membres du jury d'une audience peuvent prendre une décision dans la cause entendue durant cette audience et c'est à un des membres de ce jury que revient la tâche de rédiger les motifs de la décision.

RECOMMANDATION 173

La Commission devrait être tenue de motiver ses décisions.

RECOMMANDATION 174

La partie qui désire la tenue d'une audience de réexamen doit en faire la demande à la Commission. Cette dernière ne devrait se rendre à une telle demande que dans des circonstances exceptionnelles. Lorsqu'elle le fait, l'audience de réexamen doit se tenir comme une nouvelle audience.

RECOMMANDATION 175

La Commission devrait publier ses décisions et les répertorier, tout en assurant comme il se doit la confidentialité des renseignements personnels. En outre, la Commission devrait définir et faire connaître sa procédure.

Nous nous soucions beaucoup du fait que l'on puisse modifier le fonctionnement de la Commission de révision de l'aide sociale au compte-gouttes. Il est bon de souligner que l'on a déjà amorcé ce processus de modification, ce qui est encourageant; toutefois,

d'autres réformes s'imposent, et ce, d'une manière très urgente. La procédure d'appel de la Commission continuera, de bon droit, de faire l'objet de critiques sévères si on ne lui apporte pas d'autres modifications importantes. La création du Tribunal d'appel des accidents du travail a prouvé que la province était prête à affecter les crédits nécessaires à la mise sur pied d'une procédure d'appel bien pensée et équitable dans le domaine des accidents du travail. Les bénéficiaires du système d'aide sociale ne méritent sûrement pas moins.

La technologie

L'ensemble de la société se rend maintenant compte des possibilités multiples que lui offre la technologie informatique. Le prix des nouveaux produits diminue sans cesse et le rythme des progrès s'accélère à une vitesse vertigineuse. L'automatisation et ses avantages deviennent de plus en plus monnaie courante. La technologie peut donc faciliter énormément l'atteinte de nos objectifs, mais nous ne devons pas lui laisser le pouvoir de guider l'évolution du système d'aide sociale. En d'autres termes, ce dernier devrait utiliser la technologie pour atteindre ses objectifs plutôt que de laisser la technologie lui imposer des objectifs ou modifier ceux qu'il choisit.

Au cours des 15 dernières années, les programmes d'aide sociale générale et de prestations familiales se sont appuyés sur cinq systèmes informatiques indépendants. Le programme des prestations familiales a utilisé le *Ontario Allowance Program* (ONTAP) de 1974 à 1988. En 1975, on a mis sur pied le *Overpayment and Follow-up System* (ORFUS) pour traiter les dossiers de prestations familiales en suspens qui faisaient état de paiements excédentaires non remboursés. En 1985, ce système fut remplacé par le Système global de maintien du revenu (SGMR). Le *Municipal Assistance Information Network* (MAIN) a été lancé en 1979 et est utilisé, à l'heure actuelle, par la plupart des municipalités de la province, dont il traite 90 % des dossiers d'aide sociale générale. En 1981, on a mis en place le *Client Recording System* (CRS) pour produire une liste principale des bénéficiaires des prestations familiales à l'intention des bureaux locaux dans le cadre d'un système décentralisé de prestation des services.

Conçu dans le but de fondre et de remplacer les autres systèmes, notamment MAIN, ONTAP, ORFUS et CRS, le SGMR sert à l'administration des différentes lois régissant l'aide sociale. Il est l'un des systèmes informatiques les plus importants et les plus complexes du gouvernement : il peut stocker toutes les données sur les clients et mémoriser une liste principale s'étendant sur sept ans. Cette complexité même est à l'origine de certaines difficultés. Ainsi, 30 % environ du million de lignes de codes informatiques qu'il utilise sont interdépendantes : en d'autres termes, quand on modifie un paramètre, il faut aussi en modifier un grand nombre d'autres, ce qui prend beaucoup de temps et

augmente le risque d'erreurs. En outre, bien que le cims comporte une banque très étendue de données antérieures, on hésite à se débarrasser des dossiers non informatisés et des données connexes conservées sur papier. Le système ne peut répondre aux demandes que le lendemain, ce qui veut dire qu'on ne peut l'alimenter de renseignements en espérant recevoir une réponse immédiate. Son utilisation est actuellement très complexe puisqu'elle est régie par de nombreuses lois et par les politiques du Ministère; il serait toutefois possible de le repenser et de le simplifier si les lois elles-mêmes étaient plus simples.

Une utilisation efficace de la technologie pourrait résoudre les problèmes rencontrés, à l'heure actuelle, dans la prestation de l'aide sociale. Par exemple, les bénéficiaires reçoivent bien, en ce moment, des renseignements de base sur leur cas, notamment les motifs de leur admissibilité ou de leur inadmissibilité, les prestations offertes dans le cadre du régime de base et les modalités du calcul de ces prestations, mais ces renseignements ne sont pas toujours présentés sous une forme facile à comprendre. Ainsi, les bénéficiaires ne connaissent pas l'effet qu'a, sur leurs prestations, leur acceptation de tel ou tel emploi. Ils ignorent souvent qu'ils ont la responsabilité d'informer le système des changements survenant dans leur situation; les effets d'autres paramètres sur leur admissibilité ou sur les prestations auxquelles ils ont droit leur sont aussi inconnus. Le système ne les informe pas de l'existence de programmes d'aide sociale connexes, ni des modalités d'obtention de leurs prestations. Une utilisation adéquate des ressources technologiques permettrait au personnel de l'aide sociale d'offrir tous ces renseignements aux bénéficiaires.

En fait, comme nous l'avons fait remarquer au chapitre 4, les meilleurs travailleurs sociaux de la province eux-mêmes arrivent très difficilement à savoir exactement qui est admissible à l'aide sociale et à quelles prestations les personnes qui le sont ont droit en raison du manque de logique du système actuel d'aide sociale et de la complexité de ses règles. Pour décider de l'admissibilité d'un requérant, ils doivent s'acquitter de tâches indiscrètes et très accaparantes. Ils doivent traiter des formules de demande longues et compliquées, en plus de consacrer une grande partie de leur temps à des visites à domicile et à des réexamens de routine. Les lignes directrices en matière de politique et de procédure dont on les informe par écrit sont difficiles à modifier, et ils ne les reçoivent pas toujours en temps opportun. En général, la communication entre les travailleurs sociaux et les bureaucrates est lente : il s'ensuit que les travailleurs ne peuvent jouer un rôle significatif et opportun dans la modification des politiques et des lois, et que l'estimation des frais entraînés par ces modifications est souvent inexacte.

En plus des renseignements stockés dans l'ordinateur, le système maintient des dossiers sur papier à propos de ses bénéficiaires pour un grand nombre de raisons juridiques et

pratiques. Cette double tenue des dossiers ajoute à la charge de travail des travailleurs sociaux.

Nous croyons que le gouvernement ne devrait pas perdre de vue certains objectifs lorsqu'il cherchera à améliorer la prestation de l'aide sociale au moyen de la technologie. Chose plus importante encore, tout outil technologique devrait être accessible, et viser à améliorer les services offerts à chaque bénéficiaire. Puisque le Ministère oeuvre avant tout dans le domaine des relations humaines, le système d'aide sociale ne devra jamais s'abandonner à l'emprise de la technologie ni devenir anonyme. La réforme de la technologie et la réforme des lois doivent marcher au même pas. Ainsi, la réduction du nombre des catégories de bénéficiaires pourrait favoriser la simplification du système informatique. Nous croyons que les responsables des systèmes utilisés par le Ministère devraient essayer d'être aussi créateurs que possible tout en faisant preuve d'une certaine prudence. À ce titre, le Ministère devra mettre sur pied des projets pilotes et mener des études de faisabilité avant de généraliser les nouveaux systèmes. La technologie peut aussi servir à éviter le double emploi : les ordinateurs perfectionnés actuellement sur le marché devraient permettre l'élimination des dossiers tenus sur papier. L'automatisation devrait permettre de créer un système de prestation efficace, capable de rendre des comptes et uniforme dans toute la province. La technologie peut aussi permettre de favoriser, conformément à notre objectif, l'autonomie des personnes âgées et handicapées.

L'utilité de la technologie pour les bénéficiaires

Une technologie adéquate permettra aux bénéficiaires de mieux se renseigner sur l'aide sociale. Elle permettra de leur verser des prestations par le biais des virements électroniques. Elle peut aussi fournir toute une gamme d'aides à l'emploi.

Terminaux de demande de renseignements Le Ministère a l'obligation d'offrir aux bénéficiaires éventuels tous les renseignements dont ils ont besoin sur les programmes d'aide sociale. En raison de la complexité actuelle du système, les dépliants qu'on leur distribue ne sont pas d'une grande utilité; quant aux rencontres avec un travailleur social, il peut être gênant, pour certains requérants, de les demander et difficile, pour le système, de leur trouver un moment propice. On pourrait donc mettre des terminaux à la disposition des personnes qui veulent des renseignements sur un programme et ses services connexes. Ces appareils seraient situés dans les bureaux d'aide sociale, à la disposition de tous ceux qui veulent les utiliser. Il serait possible de concevoir un logiciel qui en facilite le plus possible l'utilisation. À la fin de la séance d'information, l'utilisateur pourrait avoir le choix de donner des renseignements le concernant dans le but d'évaluer son admissibilité au programme qui lui convient. Il serait même possible de traiter la demande proprement dite de cette manière si le requérant en manifestait le désir.

Service téléphonique de renseignements Les bénéficiaires sont souvent à la recherche des mêmes renseignements; par exemple, ils veulent savoir la manière dont on distribuera les bordereaux T4 faisant état de leurs prestations d'aide sociale aux fins de l'impôt, ou comment on assurera la livraison des chèques durant une grève des postes. Le service offert aux bénéficiaires pâtit du fait que les travailleurs sociaux doivent consacrer beaucoup de temps à de telles questions routinières. Le système devrait donc étudier la possibilité d'avoir recours à du matériel téléphonique capable de répondre aux appels par des messages enregistrés qui donneraient les renseignements les plus souvent demandés. Ceux qui le voudraient pourraient toujours, ensuite, avoir l'occasion de parler avec un travailleur social.

Budgets personnalisés La technologie pourrait aussi servir à aider les bénéficiaires qui veulent apprendre à gérer leurs affaires. Il serait en effet possible de rédiger un programme informatique capable de produire un budget familial adapté aux besoins et à la situation de chaque bénéficiaire désireux de recevoir ce genre d'aide.

Budgets comparatifs À l'heure actuelle, les travailleurs sociaux ne peuvent facilement calculer s'il est à l'avantage d'un bénéficiaire d'accepter un emploi donné, ni l'importance concrète de cet avantage. Ils doivent en effet tenir compte d'un grand nombre de facteurs, notamment l'impôt sur le revenu, les frais reliés au travail, les cotisations au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-chômage, et les prestations auxquelles le bénéficiaire a droit en vertu du Programme d'encouragement au travail. La technologie pourrait servir à calculer le revenu net disponible que produirait tel ou tel emploi. Le travailleur social pourrait alors faire entrer dans le calcul certains paramètres tels que le nombre et l'âge des enfants du bénéficiaire, son loyer, le nombre d'adultes faisant partie du ménage et son salaire; il pourrait ensuite offrir au bénéficiaire un résumé imprimé de ces calculs pour que ce dernier en prenne connaissance. Ce service pourrait être offert en même temps que le budget personnalisé.

Résumé personnalisé des prestations Les bénéficiaires ne comprennent pas toujours les motifs de leur admissibilité ou de leur inadmissibilité, les éléments dont se composent leurs prestations, ni les modalités du calcul de ces dernières. Les formulaires d'explications fournis actuellement ne sont pas adaptés à la situation personnelle de chacun et sont rarement clairs. Nous avons déjà souligné l'importance de justifier d'une manière appropriée les décisions portant sur le refus, l'annulation, la réduction ou l'interruption des prestations. La technologie permettra de produire et de poster un avis personnalisé d'inadmissibilité ou un résumé de prestations lorsqu'on trouve un requérant inadmissible, qu'on l'admet à un programme ou qu'on apporte une modification quelconque à ses prestations.

Virement électronique de fonds À l'heure actuelle, certains bénéficiaires ne peuvent encaisser leur chèque, souvent parce qu'ils n'ont pas de compte bancaire. En raison du

Témoignages

Services communautaires de la communauté urbaine de Toronto Pour finir, mais c'est un point très important, nous proposons que toute amélioration des textes législatifs régissant l'aide sociale ait pour effet ultime la réduction maximale du besoin de documentation. La paperasserie a toujours représenté un obstacle, même pour les travailleurs les plus dévoués, à l'offre de services adéquats aux bénéficiaires en période de compression budgétaire.

Services sociaux du comté de Lanark On a tellement amplifié, changé et bouleversé le système qu'il est devenu extrêmement complexe pour les bénéficiaires, les politiciens et ceux qui y travaillent. Les termes et acronymes comme prestations familiales, aide sociale générale, aide supplémentaire, aide spéciale, 100 %, ESI, aide familiale, foyers pour personnes âgées, garderies, AEA, PSW, dossiers intégrés, CRS, MAIN, ONTAP, SGMR, PRPE, RBO, entre autres, sont trop nombreux et trop complexes.

délai nécessaire à leur production et du manque de fiabilité du service postal, les chèques doivent souvent être préparés huit à dix jours d'avance. Cette situation produit un grand nombre de paiements excédentaires, de paiements insuffisants et d'erreurs dans l'adresse à laquelle sont envoyés les chèques. Le remplacement des chèques perdus et en retard accapare une grande partie du temps du personnel.

Le virement électronique des fonds pourrait s'effectuer au moyen des dépôts directs ou de cartes. Le sgmr offre déjà des arrangements bancaires personnalisés à la demande de ses utilisateurs; les bénéficiaires devraient aussi pouvoir tirer parti de ces arrangements ou les abandonner quand ils le désirent. Certaines banques ont fortement recommandé de généraliser le recours aux dépôts directs que pratique déjà la région de Peel. Ceux qui sont favorables aux dépôts directs croient qu'ils protègent la dignité des bénéficiaires et favorisent leur autonomie : en apprenant certaines méthodes bancaires, ils sont amenés à se prendre davantage en main et à se familiariser avec des institutions importantes de la société. Les dépôts directs réduiraient le nombre des chèques perdus et volés, ou feraient disparaître totalement ces accidents, en plus de décourager les bénéficiaires de transporter sur eux de grosses sommes d'argent. Du point de vue de l'administration du système, les dépôts directs permettraient de gagner

du temps et seraient économiques; ils pourraient aussi permettre d'éliminer le recours aux bureaux d'encaissement de chèques.

Ceux qui sont contre les dépôts directs affirment que ces derniers constituent une autre atteinte aux droits déjà peu nombreux des bénéficiaires. Ils s'inquiètent du fait que, d'arrangements volontaires offerts par le gouvernement, les dépôts directs ne deviennent rapidement obligatoires. Ces opérations pourraient alors donner lieu à des erreurs et les comptes bancaires pourraient être saisis par des créanciers. Les opposants des dépôts directs voient dans ces derniers un moyen de réduire la latitude des bénéficiaires dans la direction de leurs affaires.

L'un dans l'autre, nous croyons que les dépôts directs sont une mesure opportune, mais que le choix d'y avoir recours devrait être laissé à la discrétion de chaque bénéficiaire. Le fait de déposer les fonds directement dans le compte du client ne modifie en rien le fonctionnement de ce compte, et les banques devraient décider de l'opportunité d'accorder ou non une carte de guichet automatique aux bénéficiaires de l'aide sociale. Avant l'adoption des dépôts directs, la loi devrait assurer que les créanciers ne puissent pas saisir les prestations.

Une autre modalité permettant d'effectuer le virement électronique des fonds, est de distribuer aux bénéficiaires de l'aide sociale des cartes magnétisées, qui leur permettraient d'obtenir de l'argent d'une banque ou de ses guichets automatiques. Dans ce cas, cependant, les fonds resteraient dans les coffres de la province ou de la municipalité. Les banques remettraient aux bénéficiaires les sommes demandées, que la province ou la municipalité leur rembourserait dès le jour d'ouverture suivant. L'un des problèmes soulevés par ce procédé est le risque de briser le secret entourant les renseignements personnels concernant le détenteur d'une telle carte; tandis qu'une carte ordinaire de guichet automatique ne contient qu'un code d'identification qui permet d'avoir accès au système informatique de la banque, la carte magnétisée comporte sa propre mémoire intégrée, qui pourrait contenir les antécédents médicaux du bénéficiaire et les renseignements permettant d'évaluer les prestations auxquelles il a droit.

Formation professionnelle Un grand nombre de bénéficiaires, notamment les chefs de famille monoparentale et les handicapés physiques, ne peuvent facilement suivre, à l'extérieur de leur domicile, la formation professionnelle nécessaire à leur entrée sur le marché du travail. La technologie pourrait servir à offrir à de telles personnes, chez elles, la formation dont elles ont besoin pour trouver du travail en traitement de texte et en entrée de données informatiques, par exemple. Le matériel nécessaire à la dispense d'une telle formation dépendrait évidemment des compétences enseignées, mais il suffirait généralement d'un poste de formation interactif doté d'un écran et commandé par un ordinateur.

Programmes de travail à domicile La technologie offre aussi une gamme étendue de possibilités de travail à domicile. Qu'il nous suffise de mentionner la vente par téléphone, les services de répondeur, l'assistance annuaire, et l'entrée de données ou les services de traitement de texte assurés au moyen d'un terminal ou d'un micro-ordinateur.

Aide technique à l'emploi Les employeurs éventuels de personnes han 'icapées ignorent souvent les aides techniques ou les modifications possibles du lieu de traval qu'ils peuvent adopter pour faciliter le travail de ces personnes. Les entreprises pourraient donc profiter d'un service de consultation capable de les orienter vers les ressources de leur région et de leur proposer toute la gamme des dispositifs techniques susceptibles de faciliter aux handicapés l'accomplissement de leurs tâches.

L'utilité de la technologie pour le personnel et l'administration

La technologie peut faciliter la collecte des données concernant les requérants, alléger la charge des travailleurs sociaux et jouer un rôle dans la planification du système et dans l'élaboration de ses politiques.

Ordinateurs portatifs Le système actuel, qui recueille des données au moyen de formules complexes remplies manuellement, est cause de gaspillage et de frustrations, engendre fatigue et erreurs, et crée des retards en même temps que des montagnes de papier. Nous recommandons de recueillir électroniquement le maximum de données, le plus tôt possible, et d'éliminer toute transcription ultérieure puisqu'on pourrait les faire imprimer au besoin. Un moyen d'atteindre ce but serait de mettre des appareils portatifs à la disposition du personnel de bureau et des travailleurs sociaux.

Vérification des données À l'heure actuelle, il faut vérifier certaines données fournies par les bénéficiaires, notamment les renseignements d'état civil concernant leur naissance, leur mariage ou leur décès, et leurs dossiers médicaux, auprès d'autres sources ou en obtenir la preuve documentée. La multiplication des liens informatiques avec d'autres banques de données du gouvernement pourrait faciliter la vérification de ces données. Bien sûr, il conviendra d'étudier très attentivement cette proposition dans le but d'éviter tout conflit éventuel avec la nouvelle Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

Mise à jour électronique À l'heure actuelle, les travailleurs sociaux doivent remplir des rapports sur la condition actuelle et sur la mise à jour des renseignements sur le client. Ce travail leur demande beaucoup de temps et donne plus d'importance à la tenue des dossiers qu'au fait d'aider les bénéficiaires à améliorer leur situation. Il serait possible de mettre sur pied un système permetttant d'établir des rapports personnalisés sur les critères d'admissibilité des clients, notamment sur les renseignements dont ils doivent informer le système. On pourrait alors, au besoin, mettre ces rapports à jour.

Mise à jour en direct du SGMR Comme le système actuel ne peut répondre aux demandes

que le lendemain, les dossiers d'aide sociale sont toujours en retard d'un jour, retard que viennent aggraver les erreurs possibles. S'il était possible de mettre à jour le système en direct, on pourrait procéder immédiatement à la modification des données et, si ces modifications étaient acceptables, mettre à jour instantanément les banques de données de l'ordinateur principal. Bien que la mise en application de cette proposition soit probablement coûteuse, les avantages que l'on pourrait en tirer laissent croire qu'il vaudrait peut-être la peine de l'étudier sérieusement et de la soumettre à une analyse de rentabilité.

Banque de données sur les services de soutien locaux On pourrait établir dans tous les bureaux d'aide sociale une banque de données qui fournirait aux travailleurs et aux bénéficiaires tous les renseignements nécessaires sur la gamme complète des autres programmes de soutien du revenu, des autres modalités d'aide et des services d'orientation offerts dans la collectivité.

Formation des travailleurs sociaux La formation actuelle des travailleurs sociaux est laissée à la discrétion de chaque bureau et n'est donc pas uniforme dans toute la province. La technologie permettrait de mettre sur pied un système susceptible de répondre aux questions des travailleurs sociaux et de les informer sur les lois en vigueur dans des domaines tels que le règlement, les politiques, les méthodes, les taux et les prestations. L'apprentissage se ferait au rythme de chacun. Un système informatisé de formation aurait comme atout de permettre une formation plus rapide et de meilleure qualité, de former des travailleurs plus compétents et de réduire les frais de production de manuels qui sont presque toujours immédiatement dépassés.

Répartition et surveillance des cas La charge de travail très lourde des travailleurs sociaux crée des problèmes lors de la répartition des nouveaux cas et lorsque se produisent des retards dans la planification des rendez-vous : elle nuit donc à la qualité du service offert aux bénéficiaires. La technologie permettrait de mettre sur pied des systèmes locaux de gestion qui faciliteraient la juste répartition des cas, la planification des visites à domicile et le suivi du rendement des travailleurs sociaux. Il en résulterait une plus grande productivité de ces derniers de même qu'une amélioration de la qualité du service.

Conception des rapports par leurs utilisateurs À l'heure actuelle, les rapports reçus des systèmes informatiques centraux tels que l'ONTAP et le SGMR se présentent sous une forme définie d'avance. Certains de leurs utilisateurs, particulièrement dans les bureaux locaux, préféreraient les obtenir sous des formes différentes. En outre, certains rapports seraient plus utiles si on pouvait les obtenir sur demande plutôt que selon un échéancier immuable. Les bureaux pourraient donc mettre sur pied un système leur permettant d'adapter les rapports et de les imprimer quand ils le désirent.

Banques de données sur les politiques et les méthodes C'est par des imprimés que le

Ministère fait actuellement connaître ses politiques et ses méthodes. Il faut habituellement longtemps pour faire parvenir aux bureaux locaux les nouvelles politiques et méthodes ou les révisions des anciennes. La technologie permettrait de diffuser ces textes aux bureaux locaux sous une forme électronique et d'y donner accès au moyen de terminaux informatiques. Un tel système permettrait de réduire le nombre des documents que doit posséder chaque bureau et d'accélérer la mise à jour et la diffusion des modifications.

Modèles d'établissement des frais et de simulation à des fins d'analyse À l'heure actuelle, l'analyse des modifications que l'on envisage d'apporter aux taux est onéreuse et lente. En fait, le Ministère doit faire analyser, par des groupes extérieurs, les conséquences des modifications apportées au régime fiscal et aux régimes de transfert sur les couches à faible revenu de la population. Deux modèles de simulation pourraient améliorer cette situation. Le premier, un modèle limité au régime de maintien du revenu, se fondrait sur un échantillon représentatif des bénéficiaires actuels des prestations familiales et de l'aide sociale générale pour simuler, à des fins d'établissement des frais, l'effet des modifications apportées aux taux et aux prestations; ce modèle permettrait aussi de faire l'analyse de ceux qui profiteraient de ces modifications et de ceux auxquels elles nuiraient. Le deuxième modèle, de plus grande envergure, comporterait des données sur la totalité des régimes fiscaux et de transfert, et se fondrait sur un échantillon représentatif de tous les ménages dans le but de simuler l'effet des modifications importantes apportées à ces régimes; ce modèle aussi permettrait d'évaluer les coûts de ces modifications et d'analyser ceux qui en profiteraient et ceux auxquels elles nuiraient.

Courrier électronique Comme la collecte, auprès des bureaux locaux, de renseignements sur les cas d'aide sociale est lente et peu commode, on s'y livre rarement, ce qui entraîne un manque d'exactitude dans l'établissement des frais des programmes et des modifications des politiques. De même, la diffusion de l'information dans les bureaux se fait lentement, ce qui isole les travailleurs sociaux de l'évolution du programme et des politiques. Un réseau de courrier électronique permettrait de sonder les travailleurs sociaux sur des questions de politique, de leur diffuser les modifications apportées au système au moment opportun et de mieux gérer les questions portant à controverse.

Mise en oeuvre de la nouvelle technologie

Nous ne pouvons, à ce propos, que souligner certaines des possibilités offertes par la technologie. Avant de décider de la mettre en oeuvre, il convient d'étudier certains facteurs importants, dont, en tout premier lieu, ses effets sur les bénéficiaires et sur le personnel. Ceci dit, il serait bon d'étudier chaque proposition en terme de conception, de coûts, d'échéancier, d'exigences légales et du besoin de faire participer d'autres

organismes à sa mise en oeuvre. Nous ne pouvons ici nous livrer à l'analyse de tous ces facteurs, puisque cette analyse ne relève pas de notre mandat.

RECOMMANDATION 176

Le système devrait se livrer à des études de faisabilité, puis mettre en oeuvre des programmes pilotes dans les domaines suivants :

- la réduction ou l'élimination des systèmes de gestion manuelle des dossiers;
- la mise à jour en direct d'une banque de données et la production immédiate de chèques dans le but d'améliorer le système actuel;
- le virement électronique volontaire de fonds au moyen de dépôts directs dans les banques ou de cartes magnétisées;
- l'établissement de budgets comparatifs pour les bénéficiaires;
- l'établissement de résumés personnalisés des prestations auxquelles ont droit les bénéficiaires; et
- l'adoption de systèmes destinés au personnel et susceptibles de permettre la surveillance des charges de travail et de la productivité, la diffusion de renseignements à jour sur les services, ainsi que la formation et l'information quant aux politiques et aux méthodes.

Intégrité du système

Au chapitre 1, nous avons insisté sur la nécessité de prouver l'intégrité du système d'aide sociale, afin de montrer que, dans l'ensemble, le système s'acquitte effectivement de la tâche qu'il se propose d'accomplir. Il serait bon de prendre les mesures appropriées pour garantir que le programme lui-même soit efficace et ne soit pas sujet à des abus de la part de ceux qui traitent avec lui. Bien qu'il s'agisse là de deux objectifs essentiels, c'est la mesure dans laquelle le système saura mettre un frein à la fraude ou l'éliminer qui, en fin de compte, déterminera, pour beaucoup, son intégrité. Voilà une question qui donne lieu à des opinions passionnées, difficilement modifiables. Comme l'indique le tableau 2, bien des gens sont convaincus que l'abus est un phénomène très répandu en matière d'aide sociale. On a été jusqu'à dire que, dans ce domaine, les impressions comptent plus que la réalité. Il est essentiel que le système d'aide sociale inspire confiance à la population, surtout quand on demande à cette dernière d'augmenter les fonds qu'elle lui consacre. Le problème est de savoir comment inspirer cette confiance.

Qu'est-ce que la fraude?

L'une des difficultés rencontrées dans la recherche d'un moyen de lutte contre la fraude est l'absence d'une définition uniforme de ce phénomène. Certains parlent de la fraude "intentionnelle" de la fraude "par inadvertance", des erreurs administratives et des paiements excédentaires, comme s'il n'y avait aucune différence entre ces notions et qu'il s'agissait simplement de fraude dans tous les cas. Avec une telle confusion, il est extrêmement difficile de déterminer l'étendue de la fraude. Certains croient à une ligne de conduite intransigeante – "la fraude, c'est la fraude, un point c'est tout!" – qui juge chaque cas exactement selon la lettre de la loi; – pour d'autres, le système étant ce qu'il est en Ontario, c'est-à-dire compliqué et offrant des prestations insuffisantes, il faut s'attendre à un certain niveau de tricherie et le tolérer.

Pour pouvoir assembler des statistiques et les utiliser correctement, il est nécessaire de s'accorder sur ce qu'on entend par fraude dans l'ensemble du système, et non pas seulement au stade de la poursuite judiciaire. Selon nous, on devrait entendre par fraude, tout abus intentionnel du système d'aide sociale, soit par fausse déclaration, soit par omission de renseignements en connaissance de cause, si telle fausse déclaration ou omission entraîne le service de prestations qui n'auraient pas été accordées si la situation réelle du bénéficiaire avait été connue. L'erreur par inadvertance de la part du client, tout comme l'erreur de l'administration, ne doit pas être qualifiée de fraude, mais plutôt de paiement excédentaire.

RECOMMANDATION 177

Dans le cadre du système d'aide sociale, on devrait entendre par fraude toute déclaration intentionnelle de faux renseignements, ou l'omission volontaire de renseignements, lorsque telle déclaration ou omission donne lieu au service de prestations qui n'auraient pas été accordées si la situation réelle du bénéficiaire avait été connue.

Quelle est l'étendue de la fraude?

Dans un système qui distribue de grandes quantités d'argent sous forme de prestations d'aide sociale, il est difficile d'admettre que l'on sache aussi peu de choses sur l'étendue de la fraude. Il existe très peu de recherches sérieuses et objectives sur ce sujet. En 1981, Reuben Hasson chercha à obtenir des chiffres précis sur le nombre des poursuites et des condamnations pour fraude qui s'étaient produites dans chaque province au cours des trois années précédentes. Bien que le Manitoba ait refusé de révéler ses statistiques pour des raisons de confidentialité, et que les données provenant de certaines provinces ne fussent pas complètes, il semblerait que moins de 400 requérants ou

Tableau 2. Impressions de la population quant à l'incidence de la fraude dans le système d'aide sociale

	1980	1981	1982
PARTICIPANTS QUI CROIENT QUE :			
la fraude est très répandue	33 %	32 %	34 9
il se produit quelques cas de fraude	49	51	51
les cas de fraude sont très rares mais on en entend beaucoup parler	15	15	13
la fraude est inexistante et ce reproche est très exagéré	1	1	1

Source: Pigott, Tony. Preparing for Change: A Public Communication Plan to Coincide with Changes to the Ontario Social Assistance System (CEAS, document de travail, novembre 1987).

bénéficiaires de l'aide sociale aient été condamnés pour fraude chaque année durant cette période dans l'ensemble du Canada,²⁷

La seule autre étude qui ait récemment examiné la fréquence des cas de fraude au Canada est celle menée en 1979 par le *Social Services and Community Health Department* de l'Alberta. Selon cette étude, la fraude et l'erreur occasionnaient la perte de 5,3 % du budget d'aide sociale de la province de l'Alberta, dont 4 % en raison de fraude, 0,9 %, d'erreurs administratives, et 0,4 %, d'erreurs de la part des bénéficiaires.²⁸

Une étude effectuée pour notre Comité révèle que des résultats semblables ne sont pas disponibles pour d'autres provinces, mais que, d'après les estimations d'autres études quantitatives, la fréquence des cas de fraude est relativement peu élevée. Nous avons également consulté une étude plus ancienne, menée en Ontario, dont il ressortait que de 2,59 % à 3,66 % du total des prestations aurait donné lieu à de la fraude.²⁹

Les principaux types de fraude semblent être les suivants:

- défaut de déclarer la présence au domicile d'un conjoint qui contribue au budget familial (environ 60 % de tous les cas de fraude); et
- défaut de déclarer un revenu (environ 20 % de tous les cas de fraude); et
- défaut de déclarer des biens en excès des plafonds permis, changement de situation ou encaissement d'un double de chèque (environ 20 % de tous les cas de fraude).

Le public est souvent porté à croire, sur la foi d'extraits d'articles ou de rapports gouvernementaux, que la fraude est très répandue. Les informations diffusées récemment lors de la grève des postes de 1987 illustrent bien ce point. On avait alors prétendu qu'un grand nombre de chèques étaient encore dans les bureaux de l'aide sociale, où

Tableau 3. Chèques abandonnés durant la grève des postes de 1987

	nbre total les cas le 1 ^{er} juillet 1987	Nombre des chèques abandonnés jusqu'au 7 juillet 1987	Chèques ramassés après le 7 juillet 1987	Cas faisant l'objet d'une enquête
Communauté urbaine de Toronto	36 675	5 175	3 401	1 774
(Aide sociale générale)		(14,1 %)	(9,3 %)	(4,9 %)
Agglomération de Toronto	40 892	5 665	5 207	458
(Prestations familiales)		(13,8 %)	(12,7 %)	(1,2 %)
Waterloo (Aide sociale	5 828	420	258	162
générale/prestations familiales)		(7,2 %)	(4,4 %)	(2,8 %)

Source: Données compilées par le personnel du CEAS, octobre 1987.

personne n'était venu les chercher. Un comité d'étude pria trois bureaux d'élucider cette situation. Le tableau 3 démontre que dans un très faible pourcentage de cas seulement y avait-il eu possibilité de fraude. Avec la poursuite de l'enquête, ce pourcentage a encore diminué.

Voici pourquoi certains bénéficiaires sont venus chercher leur chèque en retard :

- hospitalisation
- problèmes de langue
- marche à suivre durant la grève mal comprise
- défaut de suivre la radio et les journaux
- vacances
- vie en établissement (par exemple : établissement de soins chroniques, maison de soins infirmiers, foyer)

Certains bénéficiaires se débrouillèrent grâce à l'aide d'autres personnes pendant cette grève relativement courte; les handicapés vivant dans leur famille, par exemple, profitèrent temporairement de l'aide de celle-ci. De nombreux autres ne recevaient qu'un montant minimum de 2,50 \$, qui ne leur était accordé que pour leur permettre de recevoir des avantages en nature, tels que l'assistance-médicaments. Ceux qui suivaient un programme de formation professionnelle ou qui participaient au Programme d'encouragement au travail, ne recevaient qu'une part minimale de leur salaire sous forme de prestations et parvinrent donc à s'en passer provisoirement; il aurait certainement été difficile pour certains d'entre eux de s'absenter du travail pour passer au bureau d'aide sociale prendre réception de leur chèque. Enfin, dans quelques cas, les fiduciaires

qui les recevaient habituellement n'avaient pu, par manque de temps, venir chercher certains chèques au bureau.

Les mesures visant à diminuer la fraude

L'une des premières questions auxquelles le Comité a dû répondre avant de décider des mesures susceptibles de favoriser la diminution de la fraude était la suivante : dans quelle mesure étions-nous prêts à aller à l'encontre des autres principes que nous avions déjà adoptés? On ne peut jamais justifier des mesures extrêmement indiscrètes et humiliantes, ou qui constituent une violation des droits de la personne. Cependant, il serait possible de justifier certaines mesures qui heurteraient moins nos principes, s'il était clair qu'elles réussissaient à diminuer la fréquence des cas de fraude. Un moyen de déterminer ce qui est acceptable consiste à comparer chaque mesure envisagée à des mesures déjà en vigueur dans d'autres systèmes qui perçoivent ou qui distribuent des fonds publics.

À l'heure actuelle, les tentatives de déceler les cas de fraude sont parfois très indiscrètes. La province et les municipalités font appel à des agents d'examen de l'admissibilité pour traiter des cas soumis de façon anonyme ou par un travailleur social qui soupçonne un bénéficiaire de fraude. À moins que, de toute évidence, la plainte ne constitue une tentative de harcèlement du bénéficiaire, l'agent examine alors la situation. Dans certains bureaux, le travailleur social entre en rapport avec le bénéficiaire qui fait l'objet de la plainte et s'efforce de déterminer s'il s'agit d'un cas sérieux. Dans d'autres, l'agent s'adresse d'abord à l'employeur, au propriétaire, aux voisins et au personnel de l'école avant de rencontrer le bénéficiaire. Une telle façon de procéder peut faire du tort à ce dernier, surtout quand on découvre, en fin de compte, que les allégations étaient erronées.

En 1985, l'escouade anti-fraude de la Police provinciale de l'Ontario a reçu 364 demandes d'enquête relatives à la Loi sur les prestations familiales. Une plainte fut déposée dans 191 de ces cas. En 1983, le Ministère avait soumis 303 cas et, en 1984, 326 cas. En général, la police est saisie d'un cas lorsqu'un inspecteur de vérification des conditions d'admissibilité conclut qu'il y a eu fraude. En Ontario, une plainte pour fraude envers l'aide sociale tombe sous le coup de l'article 338 du Code criminel. Les contrevenants peuvent aussi être poursuivis en vertu de la Loi sur les infractions provinciales. Cependant, on n'y fait pas souvent appel en raison de la prescription de six mois sur les poursuites, et aussi parce qu'elle ne permet pas à un juge d'ordonner la restitution ou la compensation des sommes obtenues frauduleusement.

Le régime fédéral de l'impôt sur le revenu emploie une méthode différente et moins indiscrète. En 1986, sur les 16 millions de Canadiens qui ont rempli une déclaration d'impôt, 130 personnes seulement firent l'objet de poursuites pour évasion fiscale. On

ne dépose une plainte pour évasion fiscale que lorsque Revenu Canada et le ministère de la Justice croient, sans aucun doute, être en présence d'une tentative criminelle pour éviter de payer des impôts importants sur un revenu non déclaré. Les tricheries moins importantes font l'objet d'amendes en vertu du droit civil. En fait, sur les 40 000 vérifications effectuées chaque année, 1 000 seulement font l'objet d'enquêtes spéciales dans l'ensemble du pays, et 500 seulement sont susceptibles de poursuites judiciaires. Comme les chiffres l'indiquent, une fraction seulement d'entre elles finit devant un tribunal.

Aux États-Unis, on a de plus en plus recours à la technologie pour détecter les cas de fraude. On compte beaucoup sur l'ordinateur. Dans certains États, on compare les dossiers de l'aide sociale à ceux d'autres services afin d'identifier les bénéficiaires dont les déclarations sont incomplètes ou inexactes. Dans de nombreux autres, on utilise un système de comparaison des salaires qui fait ressortir les contradictions entre le revenu déclaré par un bénéficiaire et les données qui proviennent d'autres sources. Jusqu'à présent, les études semblent indiquer que cette technique est efficace.³⁰ Certains États font appel aux registres de paie publics et privés, aux registres d'immatriculation des véhicules, aux comptes en banque privés et aux registres d'état civil. Au cours des dernières années, le Régime d'assurance-chômage du Canada a obtenu de bons résultats en comparant des listes de bénéficiaires de l'assurance-chômage à des listes d'emplois afin de détecter les paiements excédentaires frauduleux.³¹

Plusieurs de nos autres recommandations favoriseront également la réduction de la fréquence des cas de fraude. Si l'on accepte les recommandations que nous avons présentées au chapitre 4 au sujet de la suffisance des prestations, le besoin de tricher diminuera nettement. Tant que les prestations sont insuffisantes, les bénéficiaires seront tentés de tricher, d'une façon ou d'une autre, et les travailleurs sociaux au bon coeur feront semblant de ne pas voir les revenus supplémentaires et les biens non déclarés. L'arme la plus efficace contre la fraude au sein du système est l'adoption de prestations d'un niveau suffisant.

À l'heure actuelle, les personnes désireuses de faire la transition de l'aide sociale à l'autonomie sont découragées par le peu qu'on leur permet de gagner avant que le montant de leur salaire soit soustrait, au dollar près, de leurs prestations. Entre des prestations insuffisantes et un salaire minime, les gens se voient tentés d'accepter de l'argent "de la main à la main" et de ne pas déclarer leurs revenus. Au chapitre 4, nous proposons d'augmenter le montant qu'il est permis aux bénéficiaires de conserver, et cela devrait diminuer les cas de fraude. Enfin, dans un rapport précédent, le Comité s'était exprimé en faveur de l'élimination de la règle dite de la cohabitation. Étant donné que la majorité des cas de fraude était en rapport avec cette règle, le pourcentage global des fraudes devrait maintenant diminuer.

Unité d'examen

Rien ne nous porte à croire que le système d'aide sociale soit plus sujet à la fraude que le régime fiscal ou l'assurance-chômage. Néanmoins, comme la confiance que place la population dans ce système dépend en grande partie de sa conviction que les fonds y sont dépensés sagement et que les abus s'y maintiennent à un minimum, nous convenons qu'il puisse être nécessaire de le doter de mesures plus importantes contre la fraude qu'on ne le ferait pour d'autres régimes.

Dans le but d'éliminer la fraude contre l'impôt sur le revenu, le gouvernement fédéral a mis sur pied la Direction des recherches sur l'observation et des enquêtes. Ce service est plus qu'une brigade des fraudes, il vise également à établir des règles susceptibles de le guider dans le choix des méthodes et des objectifs appropriés à ses enquêtes. Nous croyons que l'Ontario devrait créer une unité semblable pour examiner l'ensemble des cas de fraude contre l'aide sociale, mettre au point des règles et méthodes uniformes et encadrer les tentatives visant à cerner et à traiter les cas de fraude.

Cette unité devrait commencer par essayer de déterminer précisément dans quelle mesure le système est victime de fraude. Elle devrait également étudier et mettre au point des méthodes de détection aussi discrètes que possible, en ne perdant pas de vue que son but n'est pas d'asseoir le système d'aide sociale sur l'hypothèse que les abus sont chose courante. Elle pourrait commencer par examiner et évaluer quelques-uns des systèmes d'échange de renseignements en vigueur aux États-Unis. De tels essais doivent obéir aux lois actuelles sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée tout en opérant dans un cadre restreint, jusqu'à ce que leurs effets soient connus et évalués. Enfin, une telle unité – qui devrait être centralisée, mais aussi disposée d'un réseau de bureaux dans toute la province – devra détenir l'autorité voulue pour entreprendre des poursuites judiciaires dans les cas qui, selon elle, le méritent.

D'autre part, nous sommes fermement convaincus de l'utilité d'un élargissement de la portée de la Loi sur les infractions provinciales. La période de prescription devrait être prolongée à un an, et les termes de la législation devraient être modifiés afin de permettre la restitution, la compensation et les ordonnances de service communautaire.

RECOMMANDATION 178

La province devrait mettre sur pied une unité centralisée, dotée d'un réseau approprié de bureaux locaux, qui aurait les responsabilités suivantes :

- déterminer l'étendue de la fraude dans le cadre du système d'aide sociale;
- mettre au point des méthodes de détection de la fraude qui soient compatibles avec les principes directeurs du système, et soumettre

Témoignages

Une bénéficiaire

Ce n'est pas de "bien-être" qu'il faudrait parler, mais plutôt de "guerre d'usure" ou de "guerre psychologique". À titre d'exemple, sachez qu'un jour, à mon retour de chez le médecin, j'ai trouvé, sous ma porte, une carte de la travailleuse sociale portant le message suivant : "Si vous n'appelez pas le bureau aujourd'hui avant 17 h, vous perdrez votre droit aux prestations." Cette travailleuse sociale ne m'avait pas donné de rendez-vous, et elle ne m'avait pas non plus téléphoné pour me dire qu'elle me rendrait visite, et rien que parce que je n'étais pas chez moi au moment où elle avait décidé de passer me voir, le maigre revenu que je touchais risquait de m'être enlevé. Comme de bien entendu, lorsque j'ai appelé le bureau, elle n'y était pas et j'ai passé la nuit à me faire un souci monstre. Quand j'ai finalement réussi à parler à un superviseur le lendemain, on m'a appris que c'était une pratique courante – après tout, il faut bien qu'ils fassent des vérifications. Il doit certainement exister de meilleures méthodes pour découvrir ceux qui abusent du système sans en faire voir de toutes les couleurs à ceux qui n'en abusent pas.

Bureau juridique communautaire de Sudbury

Le bien-être social, Cest loin d'être la caverne d'Ali Baba. Les prestations sont bien trop faibles, mais c'est mieux que rien car, en cas de refus, les intéressés se retrouvent dans une situation extrêmement précaire.

ces méthodes à des tests et à des évaluations;

- mettre au point des règles relatives à la détection de la fraude et aux poursuites, et en rendre les termes publics; et
- soumettre toute allégation de fraude à une enquête, et décider de l'opportunité d'entreprendre les poursuites judiciaires jugées nécessaires.

Paiements excédentaires

En dehors de la fraude, le système d'aide sociale perd de l'argent en versant des paiements excédentaires à ses bénéficiaires. Il peut s'agir d'une erreur accidentelle de la part soit

du bénéficiaire, soit de l'administration. À l'heure actuelle, des années s'écoulent parfois avant que l'on découvre un paiement excédentaire; à ce stade tardif, l'erreur peut alors s'élever à plusieurs milliers de dollars. Quand on découvre un cas de paiement excédentaire et que le bénéficiaire touche toujours des prestations, celles-ci peuvent être suspendues, ou un certain montant peut en être déduit chaque mois jusqu'à ce que la province ait récupéré ce qu'elle avait perdu. Étant donné l'insuffisance actuelle des prestations, même une réduction minimale risque de créer de grosses difficultés pour le bénéficiaire.

Selon nous, si un paiement excédentaire est dû à une erreur de la part des autorités en charge de l'aide sociale, le bénéficiaire ne devrait pas avoir à effectuer de remboursement, qu'il reçoive encore des prestations, ou qu'il ait déjà accompli la transition vers l'autonomie. Nous croyons que le gouvernement seul devrait être responsable de la précision du calcul des prestations. Il n'y aurait exception que dans les cas où l'importance de l'excédent versé ou d'autres circonstances indiquent clairement que le bénéficiaire a consciemment négligé de faire connaître ce paiement excédentaire.

En cas d'erreur accidentelle de la part du bénéficiaire, nous sommes en faveur de la restriction des pouvoirs du gouvernement en ce qui concerne la récupération des fonds en cause. Si les travailleurs sociaux sont en contact plus étroit avec leurs clients, si le système est à la fois plus simple et plus clair et si l'on informe à intervalles réguliers les bénéficiaires des modalités de calcul de leurs prestations, il devrait y avoir moins de risque d'erreur accidentelle de la part des bénéficiaires. Aujourd'hui, beaucoup d'entre eux font des erreurs parce qu'ils ne connaissent pas leurs obligations. Le remboursement obligatoire ne devrait s'appliquer qu'à des paiements excédentaires effectués au cours d'une période définie; nous suggérons à cet effet un délai d'au plus 12 mois. Il devrait être entendu que tel délai n'entre pas en ligne de compte dans le cas d'un bénéficiaire qui, conscient de l'erreur de paiement, choisit de laisser faire. Il devrait toujours être possible à la province d'envisager de déduire un certain montant de chaque chèque que touche le bénéficiaire. Cependant, si ce dernier estime qu'une telle déduction lui causerait des difficultés indéniables, il devrait pouvoir faire appel à la Commission de révision de l'aide sociale. En cas de recours en appel, le Ministère ne devrait pas pouvoir effectuer cette déduction tant que la Commission n'a pas statué sur le cas. Ainsi, sans interdire les déductions pour rembourser un paiement excédentaire, on permet les recours en appel dans les cas que l'on estime susceptibles de donner lieu à de graves difficultés.

Nous avons également envisagé la possibilité de récupérer un paiement excédentaire d'une personne qui ne reçoit plus de prestations d'aide sociale. À l'heure actuelle, le gouvernement doit avoir recours à la procédure civile normale pour obtenir un remboursement d'un ancien bénéficiaire. La Commission de révision de l'aide sociale

n'a actuellement aucune juridiction sur ces questions. Nous estimons que si, comme le prévoient nos recommandations, il est dorénavant plus difficile au gouvernement d'obtenir un remboursement tant que le bénéficiaire touche des prestations, il devrait exister un moyen efficace de récupérer le montant excédentaire une fois que cette personne n'en touche plus. Nous estimons par conséquent que le gouvernement devrait mettre au point une méthode qui lui permettrait de déterminer si un ancien bénéficiaire de l'aide sociale a autrefois touché des sommes excédentaires et d'en obtenir le remboursement, à condition qu'il soit possible à cette personne de faire appel auprès de la Commission de révision de l'aide sociale.

RECOMMANDATION 179

Il ne devrait pas être possible d'obtenir le remboursement d'un paiement excédentaire dû à une erreur administrative de la part de l'autorité qui a émis ce paiement. Exception doit être faite si le montant de cet excédent ou les circonstances indiquent clairement qu'il y a eu paiement excédentaire et que le bénéficiaire a connaissance du fait ou l'a consciemment ignoré.

RECOMMANDATION 180

La période de récupération des paiements excédentaires dus à une erreur accidentelle du client devrait se limiter aux 12 derniers mois. Il devrait être possible d'obtenir le remboursement sous forme de déductions sur les versements à venir, sous réserve d'un appel auprès de la Commission de révision de l'aide sociale, s'il semble que de telles déductions causeraient de graves difficultés.

RECOMMANDATION 181

Dans le cas d'un paiement excédentaire touché par une personne qui ne reçoit plus de prestations, il devrait exister une méthode efficace pour déterminer l'importance de l'excédent et en obtenir le remboursement, sous réserve du droit de porter appel auprès de la Commission de révision de l'aide sociale.

ADMINISTRATION ET

FINANCEMENT

Nous avons décrit ailleurs les éléments essentiels du nouveau système d'aide sociale. Nous avons recommandé un nouveau programme d'aide sociale comportant trois catégories d'admissibilité : les personnes handicapées et deux autres catégories de personnes nécessiteuses. Nous avons proposé les modalités de prestation des services du nouveau programme et les formes d'aide qu'il faut mettre à la disposition des bénéficiaires. Le présent chapitre porte sur les changements de structure et les modalités

de financement nécessaires au nouveau système, c'est-à-dire sur les liens entre le programme et ses bénéficiaires. Si la structure et le mode de financement du système ne viennent pas renforcer le nouveau programme, il est tout probable que bon nombre n'en bénéficieront pas pleinement.

Nous traitons des rôles et des responsabilités à ce momentci du rapport pour deux raisons. D'abord, il faut étudier les changements de structure dans le contexte de la réforme fondamentale du système proposée dans les autres chapitres. De plus, le gros de la discussion sur les organismes responsables de la prestation des services d'aide sociale est fonction des programmes présentement en cours. La critique d'un de ces organismes remplace souvent la critique plus profonde de l'ensemble du programme. L'identification des rôles et des responsabilités appropriés doit commencer par Bien que la complexité du système ne soit pas évidente au premier abord, même les meilleurs fonctionnaires doivent accomplir des exploits pour administrer, en dépit de cette complexité, les prestations de manière équitable.

Art Pope, Services sociaux de la région d'Ottawa

la bonne compréhension du système d'aide sociale très différent que nous préconisons pour l'avenir. Par la suite, les questions dont traite le présent chapitre se définiront beaucoup plus clairement.

Tout d'abord, le présent chapitre jette un bref coup d'oeil sur la structure actuelle de la prestation des services : qui définit les programmes, qui assure la prestation des services et qui finance cette prestation. Il examine ensuite les raisons pour lesquelles cette structure ne permet pas d'atteindre les objectifs que nous avons fixés au nouveau système.

Nous présentons ensuite les conditions essentielles à l'efficacité de la prestation des services, et identifions ceux qui doivent être responsables du soutien du revenu, de la planification des possibilités et des services connexes dans le nouveau système unifié d'aide sociale. Puis nous étudions les changements qu'il sera nécessaire d'apporter à l'échelon provincial pour faciliter le rôle plus grand que doit jouer la province dans l'élaboration du programme et comme garant de l'efficacité de la prestation des services. Au surplus, nous préconisons un certain nombre de mesures pour favoriser la coordination à tous les niveaux du système. Enfin, nous discutons des questions de financement qui sont un facteur clé de la réforme dans ce domaine.

La plupart des solutions proposées dans le présent chapitre sont à court et à moyen terme. Cependant, nos propositions auront aussi des effets à long terme. La différence principale entre les étapes initiales et le système décrit au chapitre 3 portera sur l'envergure du programme d'aide sociale. L'aide sociale à la cinquième et dernière étape de la réforme que nous proposons sera un programme de moins grande envergure, étant donné que les enfants et les personnes handicapées n'en auront plus besoin.

Nos propositions à long terme ont une influence sur les recommandations du présent chapitre de deux autres façons. Primo, les deux programmes destinés aux personnes handicapées, soit le programme d'assurance-invalidité et le programme de prestation d'invalidité, seront la responsabilité soit du gouvernement provincial, soit du gouvernement fédéral. Cela a eu une influence sur les décisions que nous avons prises concernant la prestation de l'aide financière et de la planification des possibilités dans le cas des personnes handicapées. Secundo, nous proposons qu'à l'avenir bon nombre de services relèvent de programmes ou de ministères desservant l'ensemble de la population. Cette proposition inspire donc nos recommandations concernant la coordination, puisqu'elle a grandement élargi l'éventail de services qui doivent être coordonnés.

Tout changement apporté à la structure de la prestation des services est une source inévitable de perturbations pour les personnes chargées de la prestation de ces services. Ces perturbations sont inévitables lorsqu'on part du principe selon lequel on doit unifier les deux paliers actuels de cette structure. Nous sommes d'avis cependant que le nouveau programme sera beaucoup plus facile pour ceux qui y travaillent et qu'il aboutira à une augmentation du nombre de personnes qualifiées pour offrir des services de soutien du revenu et de planification des possibilités aux personnes nécessiteuses. Nous préconisons des réformes graduelles pour faciliter la mise en place du nouveau système.

Structure actuelle de prestation des services

Le chapitre 2 résume l'évolution de la prestation des services d'aide sociale dans notre

province. Les municipalités sont le premier palier de gouvernement à s'être occupé des pauvres. À l'exception des années de guerre et de récession économique, les paliers supérieurs de gouvernement ont, depuis le début du siècle, joué un rôle grandissant dans les régimes d'aide financière offerts aux personnes économiquement faibles. L'aide sociale est l'un des éléments du système global de la sécurité du revenu où la présence des municipalités ontariennes continue de se faire sentir, principalement en raison du caractère et de l'évolution uniques de la participation des municipalités dans ce domaine.

En 1966, année de l'instauration du Régime d'assistance publique du Canada, et en 1967, lorsque le gouvernement provincial a adopté la Loi sur les prestations familiales, les éléments de la structure actuelle de la prestation des services en Ontario se sont mis en place. La province s'occupait des catégories de bénéficiaires ayant des besoins à long terme. Les municipalités participaient à la prestation et au financement des services dans le cas des bénéficiaires à court terme seulement. Cette structure s'est maintenue, bien que la distinction entre les bénéficiaires à long et à court terme ne soit plus valable.

En 1982, la province a lancé un projet intégrant une partie du programme des prestations familiales – celle destinée aux familles monoparentales – à la prestation des services de l'aide sociale générale par sept (maintenant huit) municipalités choisies. Dans ces municipalités, les deux programmes sont administrés à partir du même bureau municipal de l'aide sociale générale, mais demeurent deux programmes distincts du point de vue de la loi et des principes. Le gouvernement provincial garde la responsabilité du financement des prestations familiales, ainsi que les pleins pouvoirs sur la politique les concernant.

C'est la province qui a la compétence législative en matière d'aide sociale. Elle a l'entière responsabilité de la structure, du financement et de la prestation du programme des prestations familiales. Le ministère des Services sociaux et communautaires a décentralisé cette prestation en la confiant à un réseau de bureaux régionaux, bureaux de secteurs et bureaux locaux. Comme nous l'avons mentionné plus haut, il a également délégué l'administration d'une partie du programme à certaines municipalités.

Dans presque toute la province, la prestation des services d'aide sociale générale est administrée par les municipalités. La loi provinciale stipule cependant la nature du programme et charge le gouvernement provincial de la responsabilité du programme lui-même. À plusieurs égards, la province réglemente le contenu du programme d'aide sociale générale. Les prestations sont versées aux requérants admissibles et les règlements applicables sont nombreux et complexes. La Loi sur l'aide sociale générale oblige le gouvernement provincial à informer les administrateurs municipaux de l'aide sociale de la façon dont ils doivent s'acquitter de leurs tâches; cette responsabilité revient maintenant principalement aux directeurs régionaux du ministère.

Comme nous le faisons remarquer tout au long du présent rapport, les administrateurs

00

TRANSITIONS

municipaux de l'aide sociale et les municipalités ont souvent des pouvoirs discrétionnaires très étendus. La loi est vague et bon nombre d'avantages sont entièrement laissés à la discrétion des municipalités. Par exemple, les municipalités adoptent des démarches fort différentes en ce qui concerne le versement de prestations aux bénéficiaires qui sortent d'un établissement, l'application des règles de résidence et le traitement général des travailleurs autonomes. La province ne donne que peu de directives sur ces questions, exerce très peu de surveillance et ne veille pas à l'application de la loi. Au cours des dernières années, la province s'est souvent gardée d'intervenir dans les décisions municipales considérées comme injustes.

Le gouvernement provincial n'offre que très peu de directives claires sur la prestation des services d'aide sociale. Comme nous le faisions remarquer au chapitre 5, les décisions portant sur des questions essentielles telles que les qualifications du personnel, les normes relatives au nombre de cas confiés à chaque travailleur et la formation nécessaire dépendent largement des administrateurs municipaux. Il y a très peu de règlements précis sur la façon d'aménager ou d'administrer les bureaux d'aide sociale. Les modalités de financement actuelles nuisent à la mise sur pied d'une administration de haute qualité à l'échelon municipal.

Prestation des services en Ontario

La province administre le programme des prestations familiales par l'entremise de 13 bureaux de secteurs du ministère des Services sociaux et communautaires et 74 bureaux locaux. Dans certains cas, il s'agit de bureaux importants situés dans de grandes villes. D'autres sont de petits bureaux situés dans des régions plus ou moins éloignées de la province. Huit municipalités versent maintenant des prestations familiales aux familles monoparentales en vertu du programme partiellement intégré susmentionné. Par ailleurs, il existe un certain nombre de projets mixtes parrainés par les prestations familiales et l'aide sociale générale selon lesquels les municipalités acceptent des demandes de prestations familiales.

Aux fins de l'administration de l'aide sociale générale, les municipalités utilisent diverses formes de structures de prestation des services. Les données suivantes ont été rassemblées au printemps 1988. Le Sud de l'Ontario regroupe 10 municipalités régionales, 24 comtés fusionnés, 11 villes ou villes autonomes dans ces comtés fusionnés qui offrent leurs propres services, ainsi qu'un certain nombre de municipalités qui ne sont pas normalement rattachées à une administration de comté et qui ont choisi d'acheter les services auprès de cette dernière. Il y a aussi 3 comtés non fusionnés. Chaque municipalité d'une région élit son propre conseil municipal, qui envoie des délégués à l'échelon régional; c'est là que s'effectue l'administration de l'aide sociale générale pour la région. Les villes, villages et cantons des comtés fusionnés nomment

un seul administrateur de l'aide sociale pour tout le comté. Les cités et les villes qui ne sont pas rattachées à une administration de comté mais qui se trouvent sur le territoire d'un comté fusionné assurent leurs propres services d'aide sociale générale, séparément de ce comté. Dans les trois comtés non fusionnés, chaque ville, village et canton offre ses propres services d'aide sociale générale. Cinq seulement des 72 administrations qui offrent des services d'aide sociale générale emploient un administrateur de l'aide sociale à temps plein. Les autres n'ont qu'un personnel à temps partiel, habituellement le secrétaire-trésorier de la municipalité ou tout autre employé rémunéré, tel qu'un agent chargé de l'application de la loi ou un administrateur de l'aide sociale détaché à temps partiel.

Le Nord de l'Ontario a une organisation quelque peu différente. Il est composé de dix districts territoriaux et de la municipalité de district de Muskoka. Chaque district comprend un certain nombre de municipalités locales et tous, sauf celui de Muskoka, comprennent des régions non érigées en municipalités. Six de ces dix districts territoriaux possèdent des Commissions de district pour l'administration du bien-être social, qui s'occupent de la prestation des services d'aide sociale générale pour toutes les municipalités organisées se trouvant dans leur territoire, à l'exception des villes de Sault-Sainte-Marie, Timmins et North Bay, qui assurent elles-mêmes la prestation de ces services. À Sudbury, une Commission de district pour l'administration du bien-être social administre les services d'aide sociale générale pour tout le district, y compris la région de Sudbury, et 11 autres municipalités. La municipalité de district de Muskoka s'occupe de la prestation du programme pour tout le district.

Il y a également quatre districts non fusionnés qui n'ont pas de Commission de district pour l'administration du bien-être social; les 71 municipalités qu'ils comprennent, dont la plus importante est Thunder Bay, assurent la prestation des services dans leur territoire. Huit seulement de ces municipalités ont à leur service un administrateur d'aide sociale à temps plein. Dans les autres, l'administration se fait par l'entremise d'un personnel à temps partiel, comme dans le Sud de la province.

Dans les secteurs des dix districts territoriaux du Nord qui ne sont pas érigés en municipalités, le ministère des Services sociaux et communautaires s'occupe directement de l'administration de l'aide sociale générale et de la prestation des services. En tout, on retrouve 26 bureaux du ministère dans ces secteurs. De plus, la province a assumé la responsabilité de la prestation de l'aide sociale générale dans un certain nombre de cantons du district de Nipissing situés au sud du parc Algonquin, qui ne peuvent être facilement desservis par la Commission pour l'administration du bien-être social du district de Nipissing.

Cent une bandes indiennes ont reçu l'approbation de la province pour administrer l'aide sociale générale au sein de leur propre collectivité. Dans 25 autres bandes,

l'administration de l'aide sociale générale se fait par l'entremise du ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord ou en vertu d'autres ententes administratives. Le chapitre 9 traite de l'aide sociale offerte aux autochtones.

L'un des résultats évidents de ces diverses modalités de prestation des services dans une province aussi étendue que l'Ontario est un contraste saisissant entre les niveaux de services, qui vont d'un petit bureau, dans lequel un administrateur de l'aide sociale à temps partiel est de service deux ou trois jours par mois seulement, à un organisme municipal ou provincial important, qui bénéficie de structures administratives bien rodées et d'un effectif à temps plein qualifié.

Services sociaux

Le but du présent rapport n'est pas de faire une rétrospective de l'évolution du système des services sociaux de l'Ontario. Comme nous le faisons remarquer au chapitre 6, l'Ontario est doté d'un système riche et hétéroclite de services sociaux et autres auxquels les bénéficiaires ont accès. L'un des aspects uniques de l'évolution des services sociaux en Ontario est l'importance qu'a prise l'échelon communautaire dans la création et dans la prestation de ces services, surtout au cours des 25 dernières années. Même si les paliers supérieurs de gouvernement ont pris en main l'administration des programmes de sécurité du revenu, la prestation des services sociaux est devenue de plus en plus la responsabilité des collectivités. Le rôle de la province dans le financement de ces services s'est cependant étendu à mesure qu'elle se préoccupait de plus en plus d'assurer l'existence des services nécessaires en Ontario.

Le gouvernement provincial s'occupe de la prestation de certains services – par exemple, la plupart des soins en établissement aux déficients mentaux – par l'entremise de bureaux régionaux ou bureaux de secteurs. Pour ce qui est des services offerts par des organismes autonomes, dépendant, en tout ou en partie, de fonds provinciaux – par exemple, les garderies et les foyers pour personnes âgées – le gouvernement provincial a de plus en plus fixé les normes des programmes et de la prestation des services. Dans les cas où la province ne s'occupe ni de la prestation des services ni du financement direct – par exemple, les foyers d'accueil – il n'existe habituellement pas de normes de service provinciales.

Financement de l'aide sociale générale et des prestations familiales

Depuis l'instauration du Régime d'assistance publique du Canada en 1966 et l'adoption subséquente de la Loi sur les prestations familiales en 1967, les municipalités ne conservent la responsabilité du financement que d'un seul groupe : les personnes considérées comme bénéficiaires à court terme de l'aide sociale. Leur part de l'aide obligatoire continue d'être de 20 %.

Au cours des 20 années et plus qui se sont écoulées depuis la création du Régime d'assistance publique du Canada et du programme des prestations familiales de la province, les municipalités se sont vues de plus en plus dégagées de la responsabilité du financement de l'aide sociale. Dans environ 25 cas depuis 1967, les municipalités ont vu décroître leur part de ce financement soit sur le plan des prestations, soit sur le plan des frais d'administration. Signalons, entre autres :

- la mise en place de "l'assurance-maladie" en 1972, qui a presque exclu la participation des municipalités dans les maisons de soins infirmiers et les foyers pour personnes âgées dans le cadre de l'aide sociale générale;
- l'établissement de catégories de prestations familiales pour les personnes inaptes au travail de façon permanente (1973), les mères séparées (1979), les hommes chefs de famille monoparentale et les épouses handicapées (1982);
- le remplacement des programmes municipaux d'allocation de logement par le programme provincial d'allocation de logement comportant un meilleur financement (1981); et
- l'élimination des plafonds (1985) qui, auparavant, restreignaient le financement des frais d'administration engagés par un certain nombre de municipalités.

Toutefois, en même temps que les municipalités se voyaient soulager du partage des frais associés à un certain nombre de catégories de bénéficiaires de l'aide sociale, le nombre des personnes recevant de l'aide sociale générale et la durée de leur dépendance augmentaient. Par conséquent, les frais des municipalités ont continué de monter, bien que leur part des frais soit demeurée à 20 %.

Deux autres événements ont influé sur les frais d'administration des municipalités. En 1976, la province imposait des restrictions sur les postes relatifs à l'administration de l'aide sociale des budgets municipaux. Puis, en 1983, on a décentralisé les budgets du ministère des Services sociaux et communautaires vers les régions : la redistribution des fonds réservés au partage des frais d'administration des régions favorisées aux régions défavorisées s'est avérée de plus en plus difficile.

La province partage également les frais des prestations familiales avec le gouvernement fédéral. Les municipalités ne participent aucunement au financement de l'allocation de base des prestations familiales. Les municipalités paient 20 % des frais de l'aide sociale générale. Elles assument également 50 % des frais de l'aide spéciale (versée aux bénéficiaires de l'aide sociale générale et à certains faibles salariés), tandis que le gouvernement fédéral paie l'autre moitié. Les municipalités paient 20 % des frais de l'aide supplémentaire destinée aux bénéficiaires des prestations familiales qui ont des besoins particuliers et aux personnes âgées nécessiteuses.

Les municipalités prennent en charge la totalité de certains frais d'administration de l'aide sociale générale, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas associés à la dotation en

personnel, notamment les frais des bureaux et des fournitures, du téléphone et des timbres. Les municipalités assument également la totalité d'autres frais qui dépassent les plafonds fixés par la province. La municipalité et le gouvernement fédéral se partagent également les frais approuvés qui sont inférieurs aux plafonds.

La province ne partage pas les frais d'administration de l'aide sociale générale avec les municipalités, sauf en ce qui concerne un plafond assez bas d'environ 2 millions de dollars; elle est cependant l'intermédiaire par lequel passe la contribution fédérale de 50 %. À ce titre, c'est le gouvernement fédéral et la province qui fixent les frais d'administration qui peuvent être partagés et les plafonds de ce partage.

Programmes dans d'autres provinces

Le Comité a également étudié la répartition des responsabilités et les ententes de financement qui ont cours dans d'autres provinces du Canada dans le domaine de l'aide sociale. Chaque province a élaboré des programmes qui lui sont propres, mais, dans presque tous les cas, la province joue un rôle de plus en plus grand.

Colombie-Britannique La participation des municipalités à la prestation des services d'aide sociale a été éliminée vers le milieu des années 1970. Le gouvernement provincial prend en charge l'administration et le financement de la totalité des programmes d'aide sociale de longue et de courte durée par l'entremise de bureaux régionaux et de district.

Alberta À quelques exceptions près, le gouvernement provincial administre directement l'aide sociale et finance la totalité du programme. Jusqu'au milieu des années 1970, les municipalités s'occupaient de l'aide aux personnes aptes au travail, dont la province leur remboursait une partie des frais.

Saskatchewan Le gouvernement provincial finance et administre l'aide sociale. Il a pris en main la prestation des services à la fin des années 1960. Il y a deux exceptions : deux municipalités administrent leur propre programme et toutes les municipalités prennent en charge environ 1 % des frais du programme de maintien du revenu.

Manitoba Au moment de la rédaction du présent rapport, la province administrait directement l'aide sociale de longue durée aux chefs de famille monoparentale, aux personnes handicapées, aux personnes âgées et aux bénéficiaires demeurant dans les localités éloignées. Les municipalités s'occupaient directement de la prestation des services aux personnes qui n'étaient pas couvertes par le programme provincial. Le remboursement, par la province, des frais engagés par les municipalités varie selon une formule complexe, comportant un minimum de 80 %. En 1988, le gouvernement provincial a annoncé une loi visant à éliminer la participation des municipalités à la prestation des services et au partage des frais du programme de prestations sociales, à l'exception de Winnipeg. L'avant-projet de loi est demeuré sans suite lorsque le

gouvernement est tombé au début de 1988.

Québec La province s'occupe de la prestation des services partout, sauf à Montréal, qui offre ses propres services. Tous les frais, y compris ceux de Montréal, sont pris en charge par la province. De 1921 à 1960, les municipalités avaient la responsabilité de l'aide sociale dont elles partageaient les frais avec la province et avec les organismes de bienfaisance. En 1960, la province a pris la responsabilité du financement de l'aide sociale, puis, au milieu des années 1960 et durant les années 1970, celle de son administration.

Nouveau-Brunswick La province s'occupe directement de l'administration de l'aide sociale et paie la totalité des frais. La province a pris en charge l'administration et le financement de ces services en 1967.

Nouvelle-Écosse Cette province possède un système à deux paliers. Elle s'occupe de l'administration du programme des prestations familiales dont elle finance la totalité des frais. Ce programme s'adresse aux bénéficiaires qui ont des besoins à long terme. Les municipalités s'occupent de la prestation des services aux personnes aptes au travail. Les grandes agglomérations administrent leur propre programme d'aide sociale, tandis que la province s'occupe de l'aide sociale dans les régions rurales et éloignées. En général, la province prend en charge 75 % des frais des services et la municipalité, 25 %. Le financement assuré par la province peut cependant atteindre 93 % des frais si la municipalité n'a pas les fonds nécessaires.

Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve Depuis longtemps, les deux provinces s'occupent de l'administration et du financement de l'aide sociale.

Objectifs de la réforme

Il convient de comparer les dispositions actuelles et nos propositions de réforme à des objectifs déterminés. Que sont censés réaliser les changements que nous proposons du point de vue des rôles, des responsabilités, de la structure et du financement du système?

Comme ailleurs dans ce rapport, nous nous sommes laissés guider par les principes décrits au chapitre 1. Le principe de la transition appuie les recommandations visant à rapprocher la planification et la prestation du revenu et des services. Les principes de l'accessibilité et de l'admissibilité ne demandent pas seulement que la province joue un rôle accru dans la planification et la conception de programmes unifiés; il faut aussi qu'elle prenne une part de responsabilité beaucoup plus grande à un autre point de vue, celui de la compétence et de l'efficacité des personnes chargées de la prestation des services. Ceci est conforme au principe selon lequel le gouvernement est responsable vis-à-vis du public de sa gestion de l'ensemble du système.

Le principe du respect de la diversité souligne la nécessité de prévoir une planification des possibilités mieux adaptée à chacun des groupes ethniques et des mesures permettant

aux francophones de bénéficier des services dans leur langue, quelle que soit la source de ces services. Le principe de la responsabilité partagée nous a amenés à recommander des mesures visant à rapprocher, à l'échelon local toutes les parties en cause, y compris le secteur bénévole, le monde des affaires, les syndicats et les bénéficiaires eux-mêmes, de manière à planifier et à coordonner les éléments du programme qui doivent être à l'écoute des particularités locales.

En définissant les changements de rôles et de responsabilités appropriés, tant au palier provincial que municipal, nous nous sommes inspirés des objectifs suivants :

- L'attribution des responsabilités devrait communiquer un sens de direction et d'uniformité à tous ceux qui élaborent ou fournissent les programmes d'aide sociale et les programmes connexes destinés aux personnes économiquement défavorisées.
- Ceux qui offrent ces programmes doivent se conformer aux règles beaucoup plus
 claires relatives à la structure des prestations, aux formes d'aide offertes aux bénéficiaires
 et aux requérants, aux modes opératoires et aux autres caractéristiques du nouveau
 programme. Bref, ils doivent posséder l'aptitude et la volonté d'administrer le programme que nous recommandons tout au long du présent rapport.
- La qualité des services doit être uniforme dans toute la province.
- Le système doit être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter à des conditions locales justifiant une manière particulière de fournir l'aide sociale.
- L'élaboration des nouveaux rôles et des nouvelles responsabilités devrait favoriser une meilleure coordination entre l'aide sociale et les services connexes.
- Le système doit être plus facile à comprendre et plus accessible à ceux qui y ont recours.
- Les changements de rôles et de responsabilités doivent cadrer avec nos propositions de réforme à long terme.
- Les nouvelles méthodes doivent exploiter les points forts et éliminer les faiblesses qui existent à tous les niveaux du système actuel.
- Les changements doivent être introduits de manière à perturber le moins possible ceux qui bénéficient déjà du système et ceux qui y travaillent.

En examinant les modalités de financement appropriées à notre nouveau programme, nous avons adopté les objectifs suivants. En règle générale, ces modalités devraient appuyer les objectifs du programme et aller dans le sens de nos recommandations concernant la prestation des services. Elles devraient notamment :

- Assurer la disponibilité des fonds devant servir à la mise en oeuvre du nouveau programme que nous envisageons. Il faut prévoir le financement de tous les principaux éléments du programme, même en période d'instabilité économique.
- Promouvoir une qualité de services uniforme dans toute la province. Elles devront

tenir compte des différentes capacités de paiement des municipalités et des particularités locales.

- Assurer que l'argent est dépensé à bon escient et conformément aux objectifs du programme. Plus le programme et ses modalités de financement seront ouverts et souples, plus il faudra que ceux qui prennent les décisions dans ce domaine assument une partie des responsabilités du financement.
- Être simples et faciles à comprendre. Autant que possible, les frais associés aux différents éléments d'un même programme devraient être partagés de manière similaire.
- Se fondre avec les modalités de financement des autres services de manière à créer une structure de financement rationnelle. Il convient d'harmoniser les changements pour éviter que ne se produise un effet financier cumulatif inapproprié à n'importe quel palier de gouvernement.
- Éliminer toutes les mesures de financement antiproductives allant à l'encontre des objectifs du programme. Les modalités de financement ne doivent pas décourager les efforts faits pour aider les personnes à faire la transition vers l'autosuffisance.
- Éliminer les obstacles financiers à la prise en charge des services. Les municipalités qui se voient confier la prestation des services ne devraient pas être financièrement pénalisées pour cela.

Les problèmes de la structure actuelle

Le système à deux paliers

Au chapitre 4, nous avons donné les raisons pour lesquelles nous désapprouvons le maintien de deux structures de prestation distinctes. La survivance de deux systèmes distincts de prestation des services, l'un pour les prestations familiales et l'autre pour l'aide sociale générale, n'a pas de sens non plus. Le manque de logique de cet arrangement devient apparent lorsque les bénéficiaires passent d'un système à l'autre, comme c'est souvent le cas. Pires encore sont les situations où les bénéficiaires doivent s'adresser à la municipalité lorsque leurs besoins particuliers ou d'urgence dépassent le niveau de soutien du revenu assuré par la province.

Le système resterait embrouillé même si on pouvait faire une distinction très nette entre les bénéficiaires à court et à long terme. Il resterait toujours une structure inefficace obligeant les administrateurs du palier "inférieur" (à court terme) à passer un temps considérable à préparer les bénéficiaires à passer au palier "supérieur". Deux administrations distinctes nécessitent deux bureaucraties distinctes, avec chacune leurs bureaux, leurs frais d'exploitation et autres.

Le système à deux paliers suggère aussi une classification des bénéficiaires en termes de "mérite". L'existence d'un palier "supérieur" et "inférieur" renforce et encourage

00

TRANSITIONS

tacitement la différence de traitement et l'humiliation des bénéficiaires du programme municipal.

Absence de direction et de contrôle provinciaux

L'aide sociale est une responsabilité qui échoit à la province. C'est à la province de veiller à la réalisation des objectifs que nous avons fixés. Et pourtant, dans le présent système, le gouvernement provincial n'use pas de son autorité pour établir des normes minimales ou des seuils permettant de définir un système approprié de prestation des services. Trop souvent, les normes appliquées ne comportent que des maximums, comme les plafonds fixés à l'allocation de menues dépenses, les taux quotidiens d'hébergement dans les foyers d'accueil, les exemptions de gains, les niveaux de biens et les périodes d'aide d'urgence.

Ce manque d'exercice d'une autorité suffisante touche deux aspects. D'abord, en ne définissant pas les éléments essentiels d'un programme d'aide sociale uniforme et adéquat, et en ne limitant pas le pouvoir discrétionnaire des responsables de la prestation des services, la province a laissé se développer des variations inacceptables dans la norme des services offerts dans l'ensemble de la province. Ensuite, la qualité même de la prestation de ces services est non seulement insuffisante, mais elle manque d'uniformité.

Il faut voir le problème dans son contexte : ceux qui offrent les services, à l'échelon provincial comme à l'échelon municipal, sont en fait soumis à un imbroglio incroyable de règles, directives et lignes directrices émises par la province de différentes façons. Cependant, on note une absence manifeste de direction dans quelques-uns des aspects les plus importants, notamment les règles d'admissibilité et les procédures requises. Qui plus est, on ne fait pas respecter comme il se doit beaucoup de ces règles, d'où les variations considérables dans des domaines d'importance vitale. Même lorsqu'il existe des directives plus claires, le manque de préparation et de formation de ceux qui sont chargés d'offrir les services donne souvent lieu à un manque d'uniformité dans les modalités de prestation de ces services.

Le gouvernement provincial n'a pas su non plus donner l'orientation voulue, ni établir des normes minimales pour les deux programmes au point de vue du nombre de cas confiés à chaque travailleur, des exigences en matière de formation et de l'aménagement des bureaux. Quant aux programmes municipaux, ils manquent d'uniformité en ce qui concerne les normes et les mesures de contrôle et ils insistent trop sur les règles budgétaires. Cela donne lieu à de vastes différences dans la manière de fournir de l'aide aux.intéressés.

Autrement dit, le problème découle du fait que la province n'a pas su trouver un juste milieu entre l'établissement des normes relatives aux programmes et à leur prestation et l'aménagement d'une certaine souplesse en matière d'administration locale.

Témoignages

Centraide, Sault-Ste-Marie

L'aide sociale générale étant financée en partie par les municipalités et ces dernières ayant souvent tendance à comprimer leur budget, les décisions concernant les dépenses discrétionnaires se prennent souvent en fonction des restrictions budgétaires plutôt que dans le but de combler les besoins des bénéficiaires. Les municipalités confrontées à la plus grande demande de prestations d'aide sociale générale sont souvent celles dont l'économie est mal en point et dont le budget est déjà fort grevé.

Services juridiques ruraux

J'irais jusqu'à dire que le fait que les services d'aide sociale générale ne soient pas fusionnés dans notre comté a pour conséquence que la population de ce comté, tant les bénéficiaires que les contribuables, ne reçoivent pas la même chose que la population d'autres comtés. Les contribuables ne reçoivent pas un service aussi bon compte tenu des impôts qu'ils paient. De même, les bénéficiaires ne reçoivent pas un service aussi bon.

Services juridiques communautaires de Niagara South

Le financement devrait provenir de la province et toute la population de l'Ontario devrait recevoir les mêmes services. Les contribuables locaux ne devraient pas porter le fardeau de ce programme. Dans le système d'aide sociale actuel, les bénéficiaires sont plus ou moins favorisés selon la région dans laquelle ils vivent et reçoivent des services différents.

Un certain degré de flexibilité locale pourrait inciter les municipalités à participer à la prestation de l'aide sociale. Par contre, ces pouvoirs discrétionnaires ne doivent pas s'étendre à des questions d'importance majeure, qui demandent l'application uniforme de règles précises.

DISPOSITIONS FINANCIÈRES IMPRODUCTIVES

Les modalités actuelles de financement de l'aide sociale sont complexes, souvent illogiques, et portent à confusion. Inefficaces du point de vue administratif, elles

demandent qu'on affecte des ressources considérables à l'obtention des subsides et à la surveillance des mouvements de fonds. Pire encore, non seulement nuisent-elles à l'administration efficace du programme, mais elles encouragent le personnel à entretenir la dépendance des bénéficiaires à l'égard du système au lieu de les aider à redevenir autonomes.

Les municipalités reçoivent 80 % des frais associés à la plupart des allocations et des prestations de l'aide sociale générale des paliers supérieurs du gouvernement, selon le taux ordinaire de partage des frais. Toutefois, elles ne récupèrent que 50 % de leurs frais admissibles au titre de l'administration et de la surveillance de ces cas. Cet écart dans le partage des frais décourage les municipalités d'affecter les ressources humaines nécessaires pour permettre aux bénéficiaires de recevoir les services de soutien et les conseils dont ils ont besoin pour trouver un emploi et retrouver leur indépendance.

En outre, bien que les municipalités soient légalement tenues de fournir un soutien du revenu à ceux dont le besoin a été établi, elles ne sont pas obligées de fournir les services de soutien susceptibles de permettre aux bénéficiaires de s'émanciper du système. Les frais relatifs à l'administration de l'aide sociale sont restreints tant par les méthodes d'établissement du budget des municipalités que par les contraintes imposées par la province en matière de partage des frais. Environ 17 % des frais d'administration des municipalités ne font l'objet d'aucun partage; quant au reste, ce partage est régi par les plafonds imposés par la province.

Les modalités de financement de l'aide spéciale et de l'aide supplémentaire créent également des problèmes, tant pour les bénéficiaires que pour les municipalités. En effet, ces éléments n'étant pas obligatoires, certaines municipalités refusent tout simplement d'en défrayer le coût, au détriment des personnes nécessiteuses à leur charge. Même dans la plupart des municipalités qui prennent en charge ces frais supplémentaires, il y a souvent de graves injustices. Les administrateurs municipaux de l'aide sociale, qui disposent d'un budget restreint, préfèrent parfois fournir de l'aide supplémentaire aux bénéficiaires des prestations familiales en raison de modalités plus favorables de partage des frais, même si les besoins des bénéficiaires de l'aide sociale générale sont aussi grands, sinon plus. Par contre, lorsque ces administrateurs essaient de mettre tous ceux qui ont des besoins similaires sur le même pied, ils risquent d'épuiser leur budget avant la fin de l'année et d'avoir à refuser d'aider des personnes qui en auraient besoin. C'est ainsi que les bénéficiaires peuvent se voir refuser le remboursement de leurs frais de transport vers les lieux de travail, même si cela les mettait sur la voie de l'indépendance.

La question de financement a d'autres aspects problématiques. En premier lieu, les modalités actuelles ne tiennent pas compte des gros problèmes auxquels s'exposent les municipalités pauvres. Du fait de leur assiette de revenu plus faible, elles sont moins

en mesure d'assurer la prestation des services non obligatoires, et parfois même obligatoires, du programme. La réponse habituelle aux plaintes concernant la qualité des services, surtout dans les petites municipalités rurales, est que les modalités de financement actuelles rendent le problème inévitable.

En deuxième lieu, les différentes méthodes de partage des frais des services sociaux sont embrouillées et souvent illogiques. Face à ces problèmes, le gouvernement a mis sur pied un Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux pour examiner le partage de ces frais. La diversité des démarches adoptées d'un programme à l'autre crée également des facteurs d'incitation et de dissuasion regrettables. Le financement des frais de garderie en est un exemple. La plupart des chefs de famille monoparentale qui reçoivent de l'aide sociale dépendent des prestations familiales. Ils sont donc un fardeau limité pour les municipalités qui ne prennent en charge que l'aide sociale générale et 20 % de l'aide supplémentaire. Pour ces bénéficiaires, l'un des principaux obstacles à l'emploi est l'absence de garderies subventionnées. Or, les subventions aux garderies sont à la discrétion des municipalités, qui doivent prendre en charge 20 % des frais bruts du programme. De ce fait, les municipalités doivent engager de grosses dépenses au titre des garderies, alors même que les deux paliers supérieurs du gouvernement profitent financièrement de la réduction du nombre des cas de prestations familiales lorsque les chefs de famille monoparentale trouvent du travail et n'ont plus besoin de l'aide sociale.

Liens inadéquats avec les services

Tout au long du présent rapport, nous avons insisté sur l'importance des services sociaux et d'aide à l'emploi, qui permettent aux bénéficiaires de se sortir du piège de la pauvreté. Toutefois, ces services ne seront efficaces que s'ils sont à la portée des personnes qui en ont besoin. Le lien entre l'aide sociale et les services sociaux et de soutien nécessaires laisse beaucoup à désirer.

Dans certaines parties de la province, le problème est qu'il n'existe guère de services avec lesquels l'aide sociale pourrait établir des liens. Beaucoup des services offerts dans les municipalités plus importantes et plus riches ne sont pas disponibles dans les petites municipalités, surtout si ces services requièrent une contribution financière de la part de ces dernières. Ici encore, la question des garderies est un bon exemple; même s'il s'agit d'un service essentiel pour les chefs de famille monoparentale, certaines municipalités n'ont pas de programme de ce genre.

Ce problème découle souvent d'un manque de coordination dans la planification et l'élaboration des programmes. Il peut prendre différentes formes :

• Absence d'une politique provinciale d'ensemble à l'égard des personnes économiquement défavorisées, qui puisse guider le travail des différents ministères.

- Absence de coordination entre les ministères. Tout au long du présent rapport, nous avons souligné à quel point les changements de politique étaient rarement bien harmonisés. Nous décrivons au chapitre 6 le manque de liens entre l'aide sociale et la gamme des programmes d'aide à l'emploi offerts à tous les niveaux du système.
- Liens insuffisants entre les programmes d'un même ministère. Citons, à titre d'exemple, le manque de coordination entre le programme des prestations familiales et le Programme des services de réadaptation professionnelle.
- Absence d'une bonne coordination des services à l'échelon local entre tous les intervenants.

L'identification de l'organisme devant servir d'organisme de planification central, à l'échelon local, représente une partie du problème. En principe, le gouvernement municipal devrait être le principal responsable, mais les capacités des municipalités en matière de planification sociale sont fort diverses. Certaines ne s'en occupent pas du tout, d'autres, un peu; quelques-unes sont fortement engagées. On fait souvent trop peu d'efforts pour coordonner les programmes avec les groupes communautaires ou d'autres organismes publics opérant localement. Là où il y a peu de direction locale, la participation du secteur bénévole à la planification sociale est souvent limitée, celle des entreprises et des syndicats encore plus.

Nouvelle structure de la prestation des services

Compétence et direction de la province

Le Comité considère que la province doit accepter la responsabilité globale du programme d'aide sociale, notamment en ce qui concerne le mode de prestation de ses services. Le fondement et l'orientation du nouveau système de prestation des services reposeront sur la direction dont fera preuve la province.

Nos recommandations concernant la prestation des services se fondent sur deux hypothèses: il faut d'abord que la province accepte de modifier en profondeur l'aide sociale, comme nous le préconisons dans le présent rapport et, ensuite, que la province prenne les mesures nécessaires pour que la nouvelle structure du programme vienne à l'appui des objectifs du système. Certaines de ces mesures, comme celles portant sur les normes de dotation en personnel et les besoins de formation, sont exposées au chapitre 5. Nous traitons ici des autres mesures à prendre, par exemple, des conditions auxquelles devront se soumettre les municipalités désireuses de prendre en main la prestation des services d'aide sociale.

Si ces deux hypothèses ne sont pas valables, nous proposons alors que la province s'occupe de la prestation des services sur tout son territoire. Bien que nous éprouvions certaines craintes quant à la qualité du programme ainsi mis sur pied, nous considérons

que la prestation des services par la province renforcerait la responsabilité de cette dernière et, par conséquent, qu'il y aurait de meilleures chances de voir adopter les autres recommandations du présent rapport.

RECOMMANDATION 182

Il serait souhaitable que la province endosse l'entière responsabilité quant à la définition des éléments essentiels du programme d'aide sociale, établisse les normes de prestation des services et veille à ce que ces normes soient respectées.

Fusion de la prestation des services

Il faut mettre fin au système à deux paliers. L'adoption d'une structure unique de prestations entraîne une démarche analogue sur le plan de la prestation des services. Les taux peuvent varier en fonction de la durée de la dépendance, mais l'établissement d'échéances pour le passage des bénéficiaires d'un programme à un autre ne ferait que reprendre la structure impraticable actuelle et aggraverait les problèmes déjà existants.

Le maintien du système de prestation des services à deux paliers ne ferait qu'entretenir la confusion chez les bénéficiaires, le dédoublement bureaucratique, le gaspillage de ressources et l'imprécision des responsabilités. Le nouveau système doit veiller à ce que les requérants ne fassent affaire qu'avec un seul bureau.

RECOMMANDATION 183

Il serait souhaitable d'abolir la structure actuelle à deux paliers de prestation des services, qui fait la distinction entre les besoins à court terme et à long terme en fonction des catégories d'admissibilité.

Soutien du revenu et planification des possibilités

Au chapitre 5, nous suggérons que le nouveau programme d'aide sociale se compose de deux fonctions – la prestation d'un revenu et la planification des possibilités – et que, dans la mesure du possible, ces fonctions soient assignées à deux personnes différentes. Du point de vue de la prestation des services, il est important de savoir s'il serait souhaitable que ces deux fonctions soient séparées sur le plan de l'organisation.

Le même raisonnement qui nous a amenés à conclure que les deux rôles devraient être séparés sur le plan des fonctions pourrait servir à justifier l'assignation de ces rôles à des paliers différents de gouvernement. De cette façon, le préposé à la planification des possibilités n'aurait rien à voir avec le contrôle qui fait partie des attributions du préposé au soutien du revenu. Le Comité est cependant d'avis que la coordination du système serait rendue impossible. Les deux travailleurs qui servent le même bénéficiaire

auraient beaucoup plus de difficulté à travailler en équipe, et les deux systèmes en viendraient à se faire concurrence. Nous ne souhaitons pas l'établissement d'un nouveau système qui présenterait bon nombre des problèmes qui hantent le système actuel à deux paliers. Nous en sommes conscients, le fait que les préposés au soutien du revenu et à la planification des possibilités travaillent pour le même employeur ne garantit pas leur collaboration, mais cela pourrait au moins la faciliter.

Nous avons suggéré que la planification des possibilités se fasse par l'entremise d'organismes communautaires, comme ceux qui ont établi un bon rapport avec certains groupes de bénéficiaires. Nous sommes convaincus que cela n'irait pas à l'encontre de la démarche que nous avons adoptée ici quant à la structure de l'organisation, à condition qu'un même palier de gouvernement – celui qui administre le programme de revenu – assume la responsabilité générale de la planification des possibilités, même lorsque la prestation de ce service se fait par un tiers. Ce palier de gouvernement rendrait le sous-traitant responsable de la prestation du service, mais serait lui-même responsable de la coordination des fonctions de soutien du revenu et de planification des possibilités.

RECOMMANDATION 184

Il serait souhaitable que le palier de gouvernement responsable de l'administration de l'aide sociale dans une collectivité ou une région donnée de la province soit responsable des fonctions de soutien du revenu et de planification des possibilités.

Prestation des services par la province ou par les municipalités?

On a longuement discuté qui, de la province ou des municipalités, devrait s'occuper de la prestation des services d'aide sociale. Le Comité a entendu les témoignages d'une foule d'organismes et de particuliers à ce sujet, notamment les syndicats représentant les fonctionnaires municipaux et provinciaux, les municipalités ellesmêmes et l'Association of Municipalities of Ontario, l'Ontario Municipal Social Services Association, les bureaux de secteurs du ministère des Services sociaux et communautaires et autres ministères provinciaux, bon nombre d'organismes représentant les bénéficiaires de l'aide sociale, ainsi que les organismes qui fournissent des services aux bénéficiaires.

Les opinions sont très partagées sur cette question. Il semble exister deux tendances distinctes. Ceux qui proposent que la province s'occupe de la prestation des services s'appuient sur des critères de contrôle et d'uniformité, tandis que les partisans de la prestation des services par les municipalités fondent leur argument sur les capacités d'innovation manifestées par ces dernières et leur sensibilité aux besoins de la collectivité.

Témoignages

Groupe consultatif des chefs de famille monoparentale du CEAS

Le programme des prestations familiales relève actuellement de la province et il présente quand même de grandes différences d'un bout à l'autre de la province. Il est impossible d'encadrer l'aide sociale générale qui relève des municipalités; si ces dernières devenaient tout à coup responsables de l'administration des deux programmes d'aide sociale, la situation serait catastrophique. Nous voulons donc souligner notre crainte de voir l'intégration des deux programmes se réaliser à l'échelon municipal; nous vous prions de ne considérer l'intégration de ces systèmes que si elle peut se faire sous l'égide de la province.

Association of Municipalities of Ontario

Le système d'aide sociale proposé par l'Association of Municipalities of Ontario est plus qu'un organisme efficace d'émission des chèques. Il est accessible, à l'écoute des besoins des requérants et son objectif est l'autonomie de ses bénéficiaires. Ce sont les administrations municipales qui sont le mieux en mesure de répondre à ces exigences.

Le noeud du débat est de savoir lesquels de ces critères sont les plus importants.

Pour les partisans de la prestation des services par la province, cette approche aurait l'avantage, entre autres :

- d'offrir une maîtrise plus grande sur l'ensemble du système et de clarifier la question de l'obligation redditionnelle;
- d'établir un lien plus étroit entre les normes provinciales et la prestation des services elle-même;
- de faciliter le contrôle des normes de prestation des services;
- de favoriser l'uniformité;
- d'apporter à la prestation des services l'expérience de la province en matière de planification des programmes;
- de créer des liens plus étroits entre les ministères provinciaux, ainsi qu'entre la province et le gouvernement fédéral; et
- de simplifier l'élaboration d'accords de financement.

Pour ceux qui préconisent de confier la prestation des services aux municipalités, cette démarche aurait l'avantage :

- de mettre à profit l'expérience des municipalités en matière d'aide sociale et l'infrastructure déjà en place;
- de favoriser l'établissement de rapports plus étroits avec la collectivité à l'échelon local et l'obligation redditionnelle envers cette collectivité;
- de mettre le système au diapason des besoins de la région, particulièrement pour les services d'urgence;
- de favoriser une plus grande innovation en fonction des conditions locales et de la diversité des collectivités;
- de favoriser une plus grande souplesse;
- de faciliter la création de liens plus étroits entre l'aide sociale et les services sociaux et les services d'aide à l'emploi qui sont fournis à l'échelon local; et
- de promouvoir une plus grande accessibilité.

En réalité, un bureau provincial ou municipal donné peut n'offrir que quelques-uns de ces avantages. Il est évident, par ailleurs, que ni l'un ni l'autre des systèmes n'est en mesure d'offrir un programme unifié. Dans certaines régions de la province, il n'existe aucune structure municipale. Par contre, le système provincial des prestations familiales n'est pas en mesure de réagir sur le champ aux besoins urgents, comme le font actuellement les bureaux d'aide sociale municipaux.

Nous avons déjà affirmé que, si l'on ne modifie pas les programmes actuels, la prestation des services doit relever de la province. En revanche, nos recommandations se fondent sur la création éventuelle d'un nouveau programme comportant des normes provinciales clairement définies en matière de prestation des services. Ces normes seraient applicables quel que soit le palier de gouvernement appelé à s'occuper de l'administration du programme. De cette façon, nous avons pu éviter le débat visant à savoir lequel des deux systèmes de prestation des services, le système municipal ou le système provincial, a été le moins mauvais. Plutôt, nous discuterons de la meilleure façon d'administrer le nouveau programme que nous avons conçu, dans le but de répondre aux besoins des bénéficiaires et d'atteindre les objectifs du nouveau système.

Dans une province aussi étendue et diversifiée que l'Ontario, nous ne voyons pas l'utilité de confier à un seul système monolithique la responsabilité d'offrir les services d'aide sociale dans toutes les régions. En mettant un palier particulier de gouvernement à la tête des services dans toute la province et en affirmant qu'un seul palier peut tout aussi bien s'occuper de la prestation des services dans toutes les régions de l'Ontario, on ne tient pas compte du fait que chaque partie de la province possède un passé et des moyens très différents. Nous trouvons très avantageux de confier la prestation des services dans chaque région au palier le plus approprié.

La décision de ne pas choisir un palier de gouvernement particulier décevra certaines personnes qui préféreraient avoir soit un système provincial unique et homogène, soit

un système municipal entièrement décentralisé. Il est évidemment plus simple, dans l'abstrait, de choisir l'un ou l'autre palier. Nous croyons cependant que la structure de prestation des services que nous préconisons a de meilleures chances d'améliorer le service aux bénéficiaires, ce qui doit être la raison principale de tout changement. L'objectif principal doit être de choisir, dans chaque partie de la province, le meilleur organisme de prestation des services pour le programme que nous préconisons.

Nous en sommes arrivés à deux conclusions. D'abord, il est impérieux que la province se charge de l'aide sociale lorsque cela est nécessaire pour atteindre les objectifs que nous avons fixés au programme. Ensuite, il faut déléguer la responsabilité de la prestation des services aux municipalités qui, de toute évidence, sont capables de respecter les normes établies et qui sont prêtes à le faire.

Il y a trois raisons pour préconiser la prestation des services par les municipalités dans les conditions appropriées. Tout d'abord, le fait que la consolidation du processus de la planification des possibilités à l'échelon municipal favorise l'établissement d'un lien étroit entre ce processus et la gamme toujours croissante des services sociaux et de soutien offerts à cet échelon. Si, comme nous l'avons suggéré, la responsabilité du soutien du revenu et de la planification des possibilités doit incomber, dans le cadre de programmes unifiés, à un même palier de gouvernement, ce palier nous semble devoir être, dans la mesure du possible, la municipalité. C'est également au niveau de la planification des possibilités que la souplesse et la possibilité d'innovation en fonction des particularités locales sont les plus nécessaires. Nous sommes d'avis que la participation des municipalités à l'administration de cette partie du programme augmente les chances que le programme acquière ces caractéristiques.

De plus, la prestation des services par les municipalités favoriserait une meilleure compréhension du programme et une plus grande participation au niveau de la collectivité. Nous avons souligné, au cours du présent rapport, que tous les membres de la société doivent se sentir responsables envers les personnes nécessiteuses et essayer de trouver des réponses qui favoriseraient leur intégration à la collectivité. Selon nous, la prestation des services par les municipalités est une façon d'accroître la participation de la collectivité. La non-participation des municipalités permettrait aux membres de la collectivité de ne pas se sentir responsables des personnes nécessiteuses.

Enfin, un certain nombre de municipalités ont mis sur pied des programmes efficaces, particulièrement dans le but d'aider les bénéficiaires à s'intégrer au monde du travail. Nous considérons qu'il serait utile de maintenir ces programmes locaux, si l'on peut garantir la mise en place des autres éléments du nouveau régime d'aide sociale, plutôt que d'éliminer les programmes actuels en faveur de la prestation des services par la province.

Conditions nécessaires à la prestation des services par les municipalités Au titre de sa responsabilité générale, il faut que la province établisse des conditions que devront respecter les municipalités avant de pouvoir administrer le programme unifié. Voici quelques-unes de ces conditions :

Respect des objectifs Il faut que les objectifs du nouveau programme soient bien compris et respectés. Les municipalités ne doivent jamais avoir l'impression qu'elles ne font que simplement reprendre en main l'administration de l'ancien programme de prestations familiales ou maintenir une version élargie de l'ancien programme d'aide sociale générale.

Plan annuel des services Les municipalités doivent s'engager à élaborer un plan annuel des services, comportant des buts et des objectifs quantifiables, qu'elles soumettront à la province. Ce processus de planification et d'examen porterait sur les objectifs pour l'année en cours en matière de planification des possibilités, de dotation en personnel et de priorités du programme. Ce sera là un moyen pour la province de veiller à ce qu'une municipalité donnée administre le programme comme prévu et que les ressources soient utilisées efficacement et à bon escient. Cette planification permettra aux municipalités d'élaborer des méthodes efficaces dans des domaines tels que la planification des possibilités, où la souplesse et l'innovation à l'échelon local sont nécessaires. La planification des services est un moyen de tenir les deux paliers de gouvernement responsables de la qualité des programmes et de la prestation des services.

Structure viable Les municipalités doivent posséder une structure administrative viable, notamment un personnel professionnel à temps plein chargé de l'administration du programme d'aide sociale. Compte tenu des problèmes associés à la prestation des services par des petites municipalités non consolidées au sein de comtés ou de districts, nous croyons que ces dernières sont incapables d'administrer le nouveau programme d'aide sociale. Ces municipalités doivent créer des unités de comté ou des conseils de district pour pouvoir assurer la prestation des services à l'échelon local. Sinon, c'est la province qui devrait se charger de la prestation des services dans ces régions.

Le rapport du Comité consultatif sur l'administration des comtés a été publié pendant la rédaction du présent rapport. Nous sommes heureux de voir que ce rapport soumis au ministre des Affaires municipales propose également que l'administration de l'aide sociale relève des comtés et non de chacune des municipalités faisant partie d'une unité de comté. Le rapport suggère aussi que l'aide sociale générale soit l'un des services fondamentaux que les comtés seraient tenus de prendre en main.¹

Un autre problème est l'écart qui existe sur le plan de la prestation des services,

entre certaines villes autonomes, qui administrent leur propre programme d'aide sociale générale, et les unités de comté environnantes. À quelques exceptions près, les unités de comté ont tendance à être trop petites pour s'occuper du type de programme que nous proposons. Dans ces cas-là, nous considérons qu'il est nécessaire de consolider les villes autonomes et les unités de comté.

Le Comité consultatif sur l'administration des comtés a demandé une étude des municipalités autonomes et a proposé de les inciter à se joindre au système de comté et de mettre fin à leur autonomie.² Le mandat du Comité de concertation sur la réforme de l'administration des comtés, qui a été formé par la suite, traite de la question des villes autonomes, qui sera étudiée comté par comté.

Dans le Nord de l'Ontario, il y a également un nombre imposant d'unités municipales non consolidées qui assurent l'administration de l'aide sociale générale dans leurs districts. La plupart de ces districts comprennent également des zones qui ne sont pas érigées en municipalités. Selon nous, la prestation des services par la province est la meilleure solution pour au moins quelques-uns de ces districts en raison de leur étendue géographique et de la dissémination de leur maigre population, et en raison du fait qu'ils se composent de zones qui ne sont pas encore érigées en municipalités. Il est possible que certaines de ces zones puissent se consolider en une administration de district d'une taille viable. Toutefois, dans les zones où la consolidation ne peut avoir lieu, la province doit s'occuper de l'administration de l'aide sociale.

Services en français Les municipalités doivent respecter les dispositions de la Loi sur les services en français. Elles ne sont actuellement pas tenues de se conformer à cette loi, mais nous considérons qu'il serait tout à fait inapproprié de permettre à une municipalité de s'occuper de la prestation des services sans d'abord s'assurer que la population francophone de la province bénéficiera des mêmes services, qu'ils soient rendus par les municipalités ou par la province.

Compétence administrative manifeste. Les municipalités auront davantage de responsabilités en vertu du nouveau programme en ce qui a trait à la prestation des services d'aide sociale. Il est donc impératif que les municipalités puissent prendre en main l'administration du nouveau régime sur le plan de la dotation en personnel et de la formation, de l'utilisation des technologies de pointe, du contrôle financier, ainsi que de la planification et de la coordination. Elles doivent, entre autres, être capables de produire un plan annuel des services.

Liaison avec les organismes et les collectivités. Il est essentiel au succès de la planification des possibilités que le programme d'aide sociale soit lié à divers organismes gouvernementaux et communautaires qui offrent des services d'aide sociale et d'aide à l'emploi. Il incombe à la municipalité d'assurer la participation de ces autres groupes. Il lui faut aussi demeurer à l'écoute de sa propre collectivité, sonder l'opinion de sa population

et lui donner une voix au chapitre - particulièrement dans le cas des bénéficiaires de l'aide sociale, qui ont été effectivement exclus par le passé. L'une des raisons pour lesquelles nous préconisons la prise en charge de la prestation des services par les municipalités, lorsque cela semble indiqué, est que cette démarche favorise une meilleure coordination des services communautaires. C'est à la municipalité d'être le point focal de cette planification et de cette coordination.

RECOMMANDATION 185

Lorsque cela semble nécessaire pour atteindre les objectifs fixés au programme, il serait souhaitable que le gouvernement provincial se charge de la prestation des services du nouveau programme d'aide sociale. La province ne devrait confier aux municipalités la responsabilité de la prestation des services que si ces dernières remplissent au moins les conditions suivantes :

- l'acceptation de tous les éléments du nouveau programme d'aide sociale;
- l'engagement d'élaborer un plan annuel de service, dont les buts et les objectifs seraient quantifiables, aux fins d'examen par la province;
- la mise sur pied d'une structure municipale viable prévoyant, notamment, l'administration du programme par un personnel spécialisé et engagé à temps plein;
- l'engagement de respecter les dispositions de la Loi sur les services en français;
- la preuve de capacités certaines en matière d'administration, de gestion du personnel, de gestion financière, ainsi que de mise sur pied de systèmes technologiques, de planification et de coordination:
- la preuve d'une capacité à collaborer avec l'ensemble de la collectivité et avec les autres organismes publics et privés qui s'occupent de la prestation des services de soutien social et d'aide à l'emploi au sein de la collectivité.

Nous considérons que cette démarche met à profit les qualités là où elles existent à l'échelon municipal et qu'elle facilite aussi la liaison du programme d'aide sociale avec les autres services requis par les bénéficiaires et les requérants. Par surcroît, elle réaffirme la responsabilité globale de la province, notamment celle de prendre en charge la

prestation des services lorsque cela s'avère nécessaire.

Les administrations locales voudront-elles administrer le nouveau programme dans ces conditions? Dans une large mesure, la réponse dépend des accords de financement dont il est question plus loin. Nous croyons cependant que bon nombre d'entre elles profiteront de l'occasion.

Le programme d'aide sociale sera mieux défini et les pouvoirs discrétionnaires seront mieux encadrés que dans le système actuel, mais il sera toujours possible, à l'échelon local, de mettre sur pied des méthodes permettant aux bénéficiaires de s'affranchir de l'aide sociale et de s'intégrer à leur collectivité. Les municipalités ont toujours accepté de bon gré le rôle principal que joue la province dans la définition du programme, à condition de pouvoir faire valoir leur point de vue lorsque le gouvernement projette d'importantes modifications.

Les récentes tentatives d'intégration limitée du présent système laissent entendre que les municipalités sont maintenant prêtes à s'occuper des chefs de famille monoparentale de façon plus étendue et plus cohérente. Les témoignages que nous avons entendus ne nous ont donné aucune raison de croire que les municipalités souhaitaient se décharger de la responsabilité de l'aide sociale. Elles assument cette responsabilité depuis longtemps et bon nombre d'entre elles nous ont dit qu'elles souhaitaient maintenir leur participation dans ce domaine, à condition qu'on réussisse à le réformer en profondeur et qu'on résolve les problèmes de financement.

Prestation des services aux personnes handicapées

Nous sommes d'avis que, tant à court qu'à moyen terme, la prestation des services d'aide sociale aux personnes handicapées revient au gouvernement provincial. La prestation d'invalidité viendra compléter la mise en place d'un véritable programme unifié d'aide sociale.

Eu égard au fait que nous préconisons que le gouvernement fédéral ou la province prenne en charge l'assurance-invalidité et les prestations d'invalidité, il serait peu pratique, à court terme, de déléguer aux municipalités la responsabilité du soutien du revenu des handicapés pour la redonner plus tard à un des paliers supérieurs de gouvernement. Sur le plan de la planification des possibilités, les municipalités ont beaucoup moins d'expérience auprès des personnes handicapées que le gouvernement provincial. Nous ne voyons donc aucun avantage à déléguer cette forme d'aide sociale aux municipalités à court ou à moyen terme. La province possède déjà un instrument efficace de planification des possibilités, soit le Programme des services de réadaptation professionnelle. Aux chapitres 4, 5 et 6 nous avons fait des recommandations sur la façon d'améliorer ce programme et de renforcer les liens qu'il entretient avec l'aide sociale.

RECOMMANDATION 186

Il serait souhaitable que, à court et à moyen terme, l'administration des programmes de soutien du revenu et de planification des possibilités offerts aux personnes handicapées revienne à la province.

Prestation des services

Nous sommes d'avis qu'il faut conserver la diversité actuelle des sources de services pour la gamme étendue des services d'aide sociale et d'aide à l'emploi offerts en Ontario, compte tenu de notre vision globale des possibilités qu'il faut offrir aux bénéficiaires et de l'évolution de la prestation des services dans notre province. Le planificateur des possibilités veillera à ce que les clients aient accès aux services dont ils ont besoin. Cette démarche réduit le besoin de consolider des programmes hétéroclites en un système unifié de prestation des services. Elle permet également aux bénéficiaires de l'aide sociale d'avoir recours aux programmes destinés à l'ensemble de la population, plutôt qu'à des services qui leur seraient réservés exclusivement. Toutefois, si l'on choisit de maintenir l'éventail des organismes de prestation des services, il faut résoudre le problème de la coordination de ces services. Nous discutons de ce problème plus loin.

Mise en oeuvre du programme

À court terme, il serait souhaitable que la province prenne un certain nombre de mesures qui faciliteront la mise en oeuvre du système réformé et unifié.

Consolidation des unités plus petites

Nous avons discuté ci-dessus du besoin de consolider les petites unités administratives partout dans la province. Cette consolidation est nécessaire pour permettre la prestation des services à l'échelon local. Nous sommes d'avis qu'il serait souhaitable que le gouvernement provincial rende la consolidation obligatoire sans attendre qu'elle se fasse de plein gré.

Il faudrait encourager et promouvoir la consolidation des villes autonomes et de leurs comtés ou districts environnants dans les cas où la population et les ressources de la ville, du comté ou du district ne permettent pas une administration distincte viable.

Sauf pour le cas unique de la région de Sudbury, nous suggérons qu'il faudrait décider le plus tôt possible si la Commission pour l'administration du bien-être social du district de Sudbury est capable de respecter toutes les conditions relatives à la prestation des services à tout le disctrict, dont la région de Sudbury. Dans le cas contraire, il faudrait

alors confier la responsabilité des services à la municipalité régionale de Sudbury, si elle peut remplir ces conditions, et donner à la province ou à la région la responsabilité de la prestation de ces services dans le reste du district.

RECOMMANDATION 187

Il serait souhaitable que le gouvernement provincial exige la consolidation de l'aide sociale dans tous les comtés et districts non fusionnés. Il serait également souhaitable qu'il encourage et soutienne la consolidation des villes autonomes avec les comtés ou les districts environnants, là où ni l'importance de la population ni les ressources de l'une ou l'autre de ces administrations ne permettent de soutenir, d'une manière viable, une structure distincte de prestation des services. La province devrait être l'agent de prestation du programme dans les endroits qui n'ont pas mené à bien cette consolidation lors de l'adoption de la nouvelle loi sur l'aide sociale.

Évaluation et obligation redditionnelle

La province doit commencer à fixer les conditions particulières applicables aux municipalités qui souhaitent s'occuper de la prestation des services du nouveau programme d'aide sociale, et à établir un processus selon lequel les municipalités peuvent démontrer qu'elles sont capables de respecter ces critères. Elle doit s'acquitter de ce travail d'ici l'adoption de la loi afin que les municipalités puissent s'occuper de la prestation des services là où cela semble opportun. Elle doit également commencer à mettre sur pied un système qui lui permettra de rendre compte de la prestation des services d'aide sociale et de surveiller la prestation de ces services par les municipalités : par exemple, il lui faut mettre sur pied un processus de planification des services pour veiller à ce que le contenu du nouveau programme et la prestation des services atteignent nos objectifs visés dans toute la province. L'élaboration de la planification des services doit se faire en consultation avec l'Association of Municipalities of Ontario et l'Ontario Municipal Social Services Association.

RECOMMANDATION 188

Il serait souhaitable que la province commence d'ores et déjà à fixer les conditions que doivent respecter les municipalités pour devenir les agents de prestation des services, et à mettre sur pied un processus permettant d'évaluer la capacité des municipalités à s'occuper de la prestation des services du nouveau programme. Par ailleurs,

il serait également souhaitable qu'elle commence à élaborer les modalités de planification des services en collaboration avec les municipalités et à se doter d'un système efficace de surveillance de la prestation des services par les municipalités.

Intégration de l'aide sociale générale et des prestations familiales

Les huit municipalités qui offrent actuellement un programme partiellement intégré (en prenant en charge les prestations familiales dans le cas des familles monoparentales) devraient continuer à le faire tout en se préparant à remplir les critères provinciaux relatifs à la prestation des services du nouveau programme d'aide sociale totalement unifié. Il serait avantageux que ces municipalités puissent également, à court terme, prendre en main la totalité des cas qui reviendront en fin de compte aux municipalités : c'est-à-dire, assumer la responsabilité des immigrants âgés et des personnes près de la retraite. Ce transfert de responsabilité pourrait avoir lieu aussitôt qu'une municipalité a pu satisfaire aux nouvelles conditions, sans attendre l'adoption de la nouvelle loi.

D'autres municipalités espèrent maintenant se joindre au programme partiellement intégré. Avant d'approuver tout autre nouveau bureau unifié, il faudra d'abord déterminer si elles répondent aux conditions relatives à la prestation des services par les municipalités.

RECOMMANDATION 189

La province ne devrait pas étendre le programme actuel partiellement intégré dans de nouvelles municipalités sans d'abord s'assurer que chaque municipalité satisfait aux conditions de prestation des services du nouveau programme d'aide sociale. Il serait souhaitable que les endroits qui remplissent ces conditions assument la responsabilité de tous les cas qui relèveront éventuellement d'eux.

Aide supplémentaire aux personnes handicapées

Au chapitre 4, nous recommandons que bon nombre d'aspects facultatifs du programme actuel d'aide supplémentaire deviennent obligatoires. Puisque la prestation des services d'aide sociale aux personnes handicapées demeurera une responsabilité provinciale, nous croyons qu'il serait utile de transférer immédiatement au gouvernement provincial la responsabilité totale de la prestation de l'aide supplémentaire aux personnes handicapées.

RECOMMANDATION 190

Il serait souhaitable de transférer immédiatement au système provincial de prestation des services d'aide sociale la responsabilité

de satisfaire aux besoins particuliers des personnes handicapées qui relève actuellement de l'aide supplémentaire offerte par les municipalités.

La réussite de l'intégration et de la réforme

Après l'adoption de la loi, il sera possible de procéder à la mise en oeuvre complète du programme unifié. La liaison à l'échelon provincial entre l'allocation aux handicapés et le Programme des services de réadaptation professionnelle devra alors être bien établie. On aura identifié les municipalités qui s'occuperont de la prestation des services à toutes les autres personnes nécessiteuses, et elles devront être prêtes à prendre cette tâche en main, sous la direction de la province. Dans les régions où la province doit s'occuper elle-même de la prestation des services, elle devra être prête à assumer les responsabilités attribuées auparavant aux municipalités dans le cadre du système à deux paliers.

L'intégration du programme ne se fera pas sans problème, puisqu'elle entraînera la modification des rôles et responsabilités des travailleurs au sein des deux paliers de gouvernement. Au cours de nos audiences, les employés et leurs représentants se sont déclarés en faveur d'un programme unifié, mais craignaient que certaines recommandations ne menacent leur sécurité d'emploi. Le statu quo n'a cependant jamais été une option envisagée au cours de notre examen.

Il est normal que, comme dans le cas présent, les gens éprouvent une certaine anxiété devant un changement dont la nature exacte n'a pas été très bien définie. À mesure que surviennent les changements, il faudra donc informer le personnel concerné et le faire participer à la réforme.

Il y a lieu de mettre en perspective les changements que nous proposons. Le nouveau système offrira un meilleur soutien à ceux qui travaillent en son sein. Il disposera d'un effectif plus nombreux et comportera, dans toute la province, une nouvelle fonction, soit la planification des possibilités. Les services à l'échelon local, comme les garderies et les autres mesures d'aide à l'emploi, seront grandement enrichis. Le soutien du revenu des personnes handicapées demeurera la responsabilité de la province : le nombre des cas assignés à chaque travailleur diminuera et on aura établi une liaison efficace avec le Programme des services de réadaptation professionnelle.

Qui plus est, nous avons accédé aux demandes pressantes de tout le personnel d'effectuer une réforme majeure du système. Les difficultés créées par la modification des rôles aux deux paliers de gouvernement devraient sembler, selon nous, acceptables aux personnes qui travaillent au sein du système, à condition qu'on respecte les droits de la personne et que cette modification fasse partie d'une réforme beaucoup plus étendue.

RECOMMANDATION 191

Il serait souhaitable de mener une consultation sérieuse auprès des membres du personnel dont les rôles et les responsabilités sont appelés à changer, ainsi qu'auprès de leurs représentants, et de les inviter à participer à la planification et à la mise en oeuvre des modifications proposées.

Coordination du processus décisionnel et de la planification

Tout au long du présent rapport, nous avons répété que les modifications apportées à l'aide sociale devaient faire partie de réformes beaucoup plus vastes touchant toutes les personnes économiquement défavorisées. Par exemple, l'aide sociale serait maintenue, mais le programme serait réduit à mesure qu'on introduirait des programmes provinciaux ou nationaux de soutien du revenu des personnes handicapées et des enfants. Les changements apportés au système d'aide sociale devront être en harmonie avec les nouvelles politiques touchant le supplément de revenu, le salaire minimum, l'emploi et le logement. Le programme lui-même sera beaucoup mieux en mesure d'aider les bénéficiaires à identifier et à obtenir les services de soutien dont ils ont besoin. La direction et le contrôle de la province seront beaucoup plus étendus, mais le programme devra, si possible, être administré par les administrations locales.

Nous avons aussi défini la gamme de services sociaux et de soutien dont les bénéficiaires peuvent avoir besoin pour devenir indépendants et s'intégrer à leur collectivité. Nous prenons pour acquis que l'éventail actuel des organismes offrant ces services sera maintenu. De plus, nous avons recommandé que les systèmes de prestation des services visant l'ensemble de la population soient de plus en plus la source des services requis par toutes les personnes nécessiteuses, notamment les bénéficiaires de l'aide sociale.

L'entreprise est d'une telle ampleur qu'on se demande comment accomplir les réformes nécessaires, et en particulier, comment assurer la coordination de la planification et de l'élaboration des politiques entre les trois paliers de gouvernement. Quels changements organisationnels ou quels nouveaux mécanismes de coordination faut-il apporter au nouveau système que nous envisageons?

En nous penchant sur cette question, nous avons cherché à cerner le rôle crucial de chacun des trois paliers gouvernementaux dans la planification, le financement et la prestation des services de soutien du revenu, sociaux, et de soutien requis par les personnes économiquement défavorisées. En Ontario, cette responsabilité incombe à plusieurs ministères. Nous avons tenté d'étayer notre certitude que la province devrait exercer une direction beaucoup plus grande sur l'élaboration et la prestation d'un pro-

Témoignages

Centraide de l'Ontario

Dans le passé, la province a souvent pris des décisions en matière de programmes et de financement qui requièrent la participation financière des municipalités ou du secteur bénévole (essentiellement Centraide), ou des deux. Très souvent, elle a pris ces décisions sans demander d'abord à Centraide son évaluation des besoins locaux ou de la capacité des collectivités à soutenir financièrement tel ou tel programme. Dans les faits, la province a établi les priorités et les responsabilités locales sans tenir compte des ressources municipales ou bénévoles de la base.

Aide juridique de Windsor

Le système d'aide sociale doit être administré à l'échelon provincial pour faciliter l'intégration de tous les services offerts aux personnes défavorisées. L'aide juridique de Windsor constate un besoin urgent de créer et de renforcer les liens entre les programmes et les services offerts par les ministères du Logement, de la Santé et des Services sociaux et communautaires (par exemple, les sociétés d'aide à l'enfance, les bureaux de services à la famille, la Société de logement de l'Ontario, les unités d'hygiène, les bureaux de réadaptation professionnelle et le Régime d'aide juridique de l'Ontario, etc.)

Il est impératif de confier l'administration de ces services à la province compte tenu de l'ampleur et des répercussions au point de vue de la politique sociale des modifications législatives nécessaires, mais aussi parce qu'il faut assurer une interprétation et une application uniformes de la loi.

gramme d'aide sociale unifié. Finalement, nous sommes convaincus qu'on pourrait accomplir beaucoup en améliorant la planification et la coordination des services à l'échelon local.

Le gouvernement fédéral

En raison de son rôle étendu en matière de sécurité du revenu, et de son rôle actuel et éventuel dans la formulation de politiques et de normes nationales dans ce domaine,

le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer dans l'élaboration du nouveau système. Les détails de la participation fédérale, soulignés ailleurs dans ce rapport, comprennent ce qui suit :

- la réforme des accords de partage des frais prévue dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada et du Programme de réadaptation professionnelle des invalides pour appuyer la réforme du programme d'aide sociale (ici, il faudrait inclure des conditions de partage des frais qui assureraient une plus grande cohérence entre les provinces);
- la négociation des changements plus vastes proposés au chapitre 3 touchant l'avantage au titre des enfants et la prestation d'invalidité;
- la participation à des négociations tripartites avec la province et les Premières Nations visant à créer un système d'aide sociale conçu et dirigé par les autochtones comme premier pas vers la direction des services sociaux par les autochtones et vers l'objectif plus vaste de leur autodétermination;
- la poursuite de la mise au point, en collaboration avec la province, de politiques et de programmes d'aide à l'emploi coordonnés au profit des personnes ayant peu de qualifications et peu d'expérience professionnelle, en s'inspirant de la récente entente quadripartite; et
- la participation aux mesures prises à l'échelon local pour coordonner la planification et la prestation des programmes d'aide à l'emploi.

Le gouvernement provincial

POLITIQUE D'AIDE SOCIALE

Une condition essentielle à la mise en oeuvre des réformes du système d'aide sociale que nous préconisons est l'affectation de ressources substantielles à l'élaboration des politiques par le ministère chargé de l'aide sociale. Tout au long du présent rapport, nous avons évoqué l'absence relative de grandes orientations dans un système qui absorbe environ 2 milliards de dollars par an. Cette réforme demandera une concentration toute particulière sur l'élaboration des politiques susceptibles de permettre l'élaboration et la mise en oeuvre d'un programme conforme aux principes que nous avons énoncés.

Il faudra déployer des efforts considérables pour définir les éléments d'un nouveau système d'aide sociale unifié, les incorporer en une nouvelle loi, ainsi que pour définir les normes qui doivent être respectées par les administrateurs du programme et en surveiller l'application. Il faudra que la province soit beaucoup plus en mesure d'élaborer des plans de services en collaboration avec les administrations locales, et de s'assurer à la fois de la qualité de ces services et de l'utilisation des crédits provinciaux.

Un élément vital de l'élaboration des politiques par la province doit dorénavant être l'engagement de cette dernière à mener une consultation publique étendue auprès

des personnes touchées par les changements proposés, à commencer par ceux proposés dans ce rapport et par la nouvelle loi omnibus rédigée en fonction de nos recommandations. Un des résultats de l'absence de politiques fortes et visibles dans ce domaine a été le peu d'importance accordée à la consultation, même auprès de ceux qui oeuvrent à l'intérieur du système, comme les administrations locales, qui participent à la gestion de l'aide sociale, et les bénéficiaires actuels ou passés du système. Une telle consultation doit s'accompagner des mesures proposées au chapitre 10 pour générer, dans la population, l'intérêt et le consensus qui rendront ces changements importants politiquement et économiquement faisables.

RECOMMANDATION 192

Comme signe de l'importance qu'elle accorde à cette question, la province devrait affecter plus de ressources à l'élaboration d'une politique d'aide sociale prévoyant une plus grande consultation de toutes les personnes concernées.

Politique stratégique en faveur des personnes économiquement défavorisées. La réalisation des objectifs que nous proposons demandera la mise en oeuvre d'une planification stratégique en faveur des personnes économiquement défavorisées, qui s'étende bien au-delà du ministère chargé de l'aide sociale. Nous avons insisté sur les réformes complémentaires qu'il faudra apporter à des domaines connexes comme le logement, la santé, l'éducation, la formation, l'emploi et le travail. Tous ces changements doivent se retrouver dans les stratégies économiques plus vastes formulées par le trésorier provincial et par le gouvernement dans son ensemble. À défaut d'une politique gouvernementale intégrée en faveur des personnes économiquement défavorisées capable de fournir une orientation précise, dotée d'objectifs clairs et quantifiables à chacun des ministères pertinents, les modifications de l'aide sociale que nous proposons n'auront qu'un effet limité.

Nous avons étudié le mécanisme proposé par le Groupe d'étude sur le système de santé de l'Ontario pour permettre l'élaboration d'une stratégie provinciale en matière de santé : la création d'un conseil consultatif auprès du premier ministre avec des représentants clés de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement. Bien que nous ne soyons pas certains qu'une telle structure soit efficace dans le contexte de l'aide sociale, nous partageons les vues du Groupe d'étude, à savoir que la planification stratégique par les cadres supérieurs "doit fournir un énoncé clair des priorités, permettre la solution des conflits et favoriser la formulation de nouvelles orientations générales. Elle doit bénéficier du plus haut degré d'engagement politique". 3 Quelle que soit la méthode choisie pour atteindre cet objectif, il est essentiel que le gouvernement annonce

périodiquement, en termes quantifiables, ce qu'il prévoit faire pour aider les plus défavorisés de la province.

RECOMMANDATION 193

La province devrait mettre au point un plan stratégique en faveur des personnes économiquement défavorisées, dans le but de guider la politique et les programmes de tous les ministères pertinents.

Réorganisation des ministères

Nous nous sommes demandé si la restructuration des ministères pertinents du gouvernement provincial faciliterait la mise en oeuvre des réformes que nous proposons. Nous abordons cette question avec deux réserves. Premièrement, nous craignons qu'une telle réorganisation n'obscurcisse ou ne retarde des réformes plus importantes, que nous considérons absolument essentielles. Deuxièmement, les liens entre les programmes et les politiques qui doivent exister à l'avenir sont tels, qu'il existerait toujours des lignes de démarcation, quelle que soit la restructuration qu'on leur impose entre les ministères. Par exemple, l'intégration des programmes d'aide sociale et d'aide à l'emploi coïncide avec nos vues d'ensemble, mais elle pourrait créer d'autres problèmes pour ceux qui ont besoin de services sociaux ou de soutien, comme les garderies, qui relèvent du ministère chargé des services sociaux. Par ailleurs, nous connaissons déjà les problèmes qui se posent lorsque l'aide sociale est séparée, du point de vue organisationnel, du ministère chargé des programmes d'aide à l'emploi et de formation.

La comparaison avec d'autres provinces canadiennes indique toute une gamme de possibilités, sans aucune preuve qu'une méthode s'avère meilleure qu'une autre. Par exemple, l'aide sociale est une entité séparée au Nouveau-Brunswick, alors qu'elle est combinée aux programmes d'aide à l'emploi au Québec et au Manitoba, et associée aux programmes d'aide au logement en Colombie-Britannique. Toutes les autres provinces assimilent l'aide sociale aux services sociaux.

Nous savons que le gouvernement ontarien vient d'examiner les responsabilités de différents ministères, dont les ministères de la Santé et des Services sociaux et communautaires. Faute d'avoir pu examiner cette question en détail, nous ne pouvons élaborer nos observations. Cependant, nous nous opposerions fortement à toute proposition visant à créer un ministère distinct uniquement chargé du programme d'aide sociale. Cela aurait non seulement pour effet d'isoler, du point de vue organisationnel, ce programme de toute la gamme de services et de modalités de soutien que nous considérons essentiels, mais cela violerait, symboliquement du moins, notre principe selon lequel les organismes desservant l'ensemble de la population doivent répondre aux besoins des bénéficiaires de l'aide sociale. On n'aboutirait ainsi qu'à des solutions étroites ne

s'appliquant qu'aux bénéficiaires de l'aide sociale, et peu propices à la concentration des efforts des ministères. Et nous douterions de la force, au sein du gouvernement, d'un ministère qui ne soutiendrait que ceux qui, jusqu'à présent, n'avaient jamais été considérés comme une haute priorité politique.

Au chapitre 6, nous recommandons au gouvernement provincial de regrouper, en un seul ministère, la vaste gamme de programmes destinés à favoriser l'entrée sur le marché du travail des personnes défavorisées. Cela constituerait un premier pas important vers la coordination du présent mélange confus d'intervenants et de programmes destinés à ceux qui ont des problèmes d'emploi.

Le lien entre les programmes d'aide sociale et d'aide à l'emploi est absolument essentiel, et il le deviendra de plus en plus. Des initiatives récentes dans ce sens telles que l'entente quadripartite et l'adoption par la province d'une stratégie globale en faveur des personnes économiquement défavorisées pourraient aussi rendre inutile toute réorganisation des ministères. Si ces efforts s'avéraient insuffisants, on pourrait alors considérer la fusion des programmes d'aide sociale et d'aide à l'emploi en un seul ministère. Mais, cela devra se faire de façon à ne pas créer de nouveaux obstacles plus importants, surtout pour ceux qui comptent sur les modalités de soutien social qui leur permettront d'accepter un emploi, et pour ceux qui cherchent des débouchés en dehors du marché du travail.

Le plan stratégique provincial proposé en faveur des personnes économiquement défavorisées doit guider la politique et l'activité de plusieurs ministères. Pour que ces mesures distinctes se fondent en un programme concret en faveur des personnes nécessiteuses en plus d'encourager et d'appuyer les efforts locaux de planification, le gouvernement provincial devra accroître sa capacité de développer et de présenter des plans intégrés à l'échelon communautaire. C'est à ce niveau que l'empiètement des domaines de compétence des ministères importants risque de se produire. C'est aussi à ce niveau que les résultats d'une mauvaise planification deviennent plus visibles, puisqu'un manque de coordination contribue tout autant à l'échec des personnes que des programmes.

Il faudra faire de sérieux efforts pour rapprocher les ministères à mesure que les vastes objectifs se traduiront en plans plus concrets de mise en oeuvre de programmes décentralisés. Un plan provincial, coordonné par région, fixerait des buts quantifiables à l'aide sociale et préciserait les ressources affectées à la planification des possibilités et les résultats qu'on espère tirer de cette fonction. Ce plan indiquerait les programmes spécifiques d'aide et de formation qu'il conviendrait d'offrir, ainsi que les modalités de soutien obligatoire reliées à l'emploi, telles que les garderies. Il énoncerait des plans visant à augmenter la disponibilité de logements abordables pour ceux qui ne disposent que de moyens modestes. Il tracerait les grandes lignes des programmes communautaires

garantissant que le système de santé est en mesure de fournir des services de réadaptation, des prothèses et autres appareils, et des services préventifs. Le plan prévoirait des programmes pour les conjoints maltraités, les décrocheurs scolaires en puissance et les jeunes qui traversent une crise familiale. Il comprendrait des propositions visant à augmenter les débouchés intégrés offerts aux personnes handicapées et à accroître la capacité des organismes desservant l'ensemble de la population à combler les besoins de ces dernières.

Ce bref exposé donne une idée de la complexité d'un tel plan. Mais sans plan de cette envergure, la fonction de planification des possibilités manquerait d'efficacité, et l'on verrait peu à peu réapparaître les services distincts et humiliants réservés aux seuls bénéficiaires de l'aide sociale.

On pourrait peut-être commencer par les ministères des Services sociaux et communautaires, du Logement, de la Santé, et de la Formation professionnelle. Pour appuyer le processus de planification, on devrait tenter d'uniformiser leurs structures géographiques, leurs cycles de planification et de financement, leur hiérarchie et leur utilisation des mécanismes de planification à l'échelon local.

RECOMMANDATION 194

La modification de l'organigramme et des responsabilités au sein du gouvernement ontarien devrait inclure le regroupement de tous les programmes d'aide à l'emploi destinés aux personnes défavorisées en un seul ministère. On pourrait, au besoin, étudier la faisabilité de confier les programmes relatifs à l'aide sociale et à l'emploi dans un seul nouveau ministère.

RECOMMANDATION 195

Il faudrait améliorer la planification et la coordination, par la province, de l'aide sociale et des programmes connexes aux échelons régional et local :

- en uniformisant les structures géographiques des ministères pertinents, leurs cycles de planification et de financement, leurs modalités de délégation de l'autorité et leur utilisation des mécanismes locaux de planification; et
- en élaborant des plans régionaux ou locaux dotés d'objectifs quantifiables. De tels plans devraient comprendre un exposé des objectifs et des ressources attribués à l'aide sociale et aux services obligatoires reliés à l'emploi, tels que les garderies.

ADMINISTRATION ET FINANCEMENT

Planification et coordination à l'échelon local

Plus tôt dans le présent chapitre, nous avons recommandé que les administrations locales prennent en charge la prestation des services d'aide sociale lorsqu'elles respectent les conditions et les normes de services spécifiques établies et contrôlées par la province. Nous n'avons pas proposé de modifier considérablement la prestation des services par une combinaison d'organismes publics et privés, si ce n'est en insistant sur le fait que ces organismes soient ceux qui desservent l'ensemble de la population. Dans le domaine des services sociaux en particulier, l'un des points forts de l'Ontario a été de pouvoir compter sur de nombreux petits organismes à but non lucratif qui collaborent avec le gouvernement provincial et les administrations locales. Notre préférence pour la prestation des services à l'échelon local nous amène à croire que les collectivités doivent jouer un rôle important dans la planification de ces services. En ceci, nous faisons écho à la certitude croissante des hauts fonctionnaires que les collectivités doivent participer activement au processus de planification.

Tout indique que la participation des collectivités à la planification et à la coordination des programmes favorise la création de services plus en rapport avec les préférences et les besoins locaux. Malgré des difficultés initiales, le travail d'organismes tels que les conseils régionaux de santé, les groupes de travail de district et les groupes consultatifs de coordination en matière de services à l'enfance confirme cette conclusion. Il devient de plus en plus évident que la planification des services d'aide à l'emploi est plus efficace à l'échelon local qu'à l'échelon national ou provincial. Un document préparé à notre intention déclare qu'un développement économique de caractère communautaire "demande la collaboration de groupes et d'organismes locaux comme la municipalité, les écoles, les organismes communautaires et le secteur des affaires. Il fait appel aux ressources publiques et privées pour créer des entreprises permettant aux collectivités et aux particuliers de devenir autonomes".4 Ce document cite deux projets, celui de JAL (qui désigne les villages regroupés de St-Juste, Auclair, Lejeune, et Lots Renversés) dans l'Est du Québec et celui de New Dawn au Cap Breton, comme modèles de développement économique communautaire. 5 Ces deux collectivités ont perdu une grande partie de leur assise économique traditionnelle (les forêts au Québec et l'acier au Cap Breton). Les organismes économiques innovateurs qu'elles ont mis sur pied convenaient particulièrement aux conditions locales de chômage et de sous-développement.

La participation des collectivités est d'autant plus importante que, comme nous venons de le faire ressortir, ces dernières doivent se sensibiliser davantage aux problèmes vécus par ceux de leurs membres qui courent le plus grand danger. Finalement, il est essentiel d'avoir une forte représentation locale pour appuyer et guider la planification coordonnée que, comme nous l'avons vu, la province doit mener à l'échelon régional ou local. L'engagement de la province à consulter ceux qui seront touchés par les nouvelles politiques

et les nouveaux programmes ne serait pas aussi efficace sans l'existence d'un instrument permettant d'organiser et de présenter les préférences et les besoins des collectivités.

Trois facteurs rendent l'élaboration de bons modèles de planification locale extrêmement difficile. Le premier concerne l'étendue des services en cause, si l'on veut la faire porter sur les services sociaux et de soutien essentiels à une planification efficace des possibilités. Ce qui complique encore les choses, c'est la participation de plusieurs ministères provinciaux et le rôle important joué par le gouvernement fédéral dans la planification et la prestation des programmes d'aide à l'emploi. Finalement, toute nouvelle structure doit s'agencer aux nombreux organismes de planification et de coordination en place aux échelons régional et communautaire, dont le mandat est souvent relié, s'il ne les chevauche pas, aux fonctions assignées au nouvel intervenant. Comme exemples récents, citons les comités consultatifs locaux, les comités de L'Avenir et les comités créés par Emploi et Immigration Canada, et les comités locaux de formation industrielle, créés par le ministère des Collèges et Universités de l'Ontario, qui tous visent à donner aux collectivités une plus grande voix au chapitre dans l'identification des besoins des groupes défavorisés en matière d'emploi. Il serait improductif de proposer un nouvel outil de planification à l'échelon local sans avoir une idée précise de son rôle et de son utilité dans le contexte du moment.

Nous n'avons pas proposé des modèles qui regrouperaient la prestation de tous les services sociaux sous une seule structure (comme les Centres locaux de services communautaires du Québec, qui réunissent les services sociaux et de santé⁶) ni des modèles qui représenteraient le point d'accès à une gamme de services (tels que les centres de référence "unistop" proposés pour les services sociaux et de santé communautaires destinés aux personnes âgées de l'Ontario, qui seraient administrés par des conseils d'hygiène publique municipaux ou par des organismes spécialement créés à cet effet⁷). Même si ce genre de démarche peut contribuer à la coordination locale, elle convient davantage à un nombre restreint de services ou à des groupes de bénéficiaires particuliers. Pour la prestation d'une vaste gamme de services à diverses catégories de bénéficiaires, une structure centralisée risquerait de devenir trop rigide; d'ailleurs, un modèle de ce genre conviendrait peut-être moins bien au contexte ontarien, où la prestation des services a toujours été assurée par une variété d'organismes plus petits.

Nous n'avons pas davantage proposé la mise sur pied d'organismes spécialisés, élus ou nommés, comme les comités régionaux proposés dans le rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux du Québec.⁸ Nous croyons que la création d'un autre organe décisionnel intermédiaire entre les échelons provincial et communautaire comporte plus de risques que d'avantages.

À notre avis, on ne devrait adopter aucun modèle particulier à l'échelle de la province en tant que nouvelle structure propre à accroître la voix et le rôle des collectivités

ADMINISTRATION ET FINANCEMENT

dans la planification et la coordination des services. Étant donné la nature et l'envergure de ce mandat, il semble prématuré de décider du genre de démarche à adopter, ou même si une seule démarche est souhaitable. Nous ne croyons pas davantage que la création d'une structure autonome en fonction d'un domaine de compétence restreint améliorerait nécessairement la coordination de l'ensemble des services.

Tout modèle devrait se fonder sur la reconnaissance des administrations locales comme point focal des efforts de planification et de coordination. Les administrations locales de l'Ontario varient beaucoup en importance, ressources, et intérêt politique dans ce domaine; cependant, nous sommes d'accord avec ceux qui prétendent qu'il y a "de bonnes raisons de faire intervenir davantage les administrations locales dans la planification des services sociaux et de santé" et des initiatives en matière d'emploi propres à favoriser l'autonomie des bénéficiaires de l'aide sociale et des autres Ontariens. Le fait que ces modèles de planification soient indépendants de ces administrations priverait peut-être le public du compte rendu de gestion qui devrait accompagner cette fonction.

Tout modèle créé devrait s'inspirer de l'expérience passée, en empruntant les éléments qui ont déjà fait leurs preuves, à savoir :

- une définition précise du mandat et des responsabilités;
- des ressources adéquates pour le travail de planification;
- la capacité d'influencer les prises de décisions en ce qui concerne les priorités et la conception du programme;
- un mandat suffisamment étendu pour inclure la gamme des besoins qui doivent être pris en charge;
- la capacité d'éduquer et de travailler étroitement avec les autorités élues et la population locale; et
- une différenciation nette entre le processus de planification à l'échelon local et celui des paliers supérieurs de gouvernement, avec une définition du contenu, du but visé et des modalités de liaison.

Étant donné la complexité et le caractère unique de toute initiative visant à produire, à l'échelon local, une coordination et une planification de cette envergure, nous sommes en faveur de la création d'un petit nombre de projets pilotes dans certaines municipalités, aux fins d'évaluation de leur efficacité. De tels projets pilotes pourraient comprendre les mesures suivantes :

- On pourrait élargir le mandat d'un modèle existant, comme le Waterloo Social Resources
 Council, à savoir : élaborer un plan régional en faveur des personnes économiquement
 défavorisées en fonction des plans élaborés par le gouvernement fédéral et la province dans ce domaine.
- Les organismes locaux chargés de planifier et de mettre en oeuvre des programmes

communautaires d'aide à l'emploi pourraient servir de moyen efficace de coordination à l'échelon local.¹⁰

 Au chapitre 5, nous recommandons de faire appel aux organismes locaux qui ont obtenu le concours de la collectivité pour assurer la planification des possibilités.
 On pourrait demander à de tels organismes d'élaborer un plan plus vaste en faveur des personnes économiquement défavorisées de la collectivité, comme moyen de soutenir la coordination effectuée à l'échelon local et de représenter la collectivité dans la planification entreprise en collaboration avec le gouvernement provincial.

Nous ne recommandons pas de consacrer des ressources et des efforts considérables à la création de nouveaux organismes de planification avant d'avoir élargi nos connaissances actuelles, quoique cela ne diminue en rien l'importance de cet objectif. En fin de compte, un modèle ne sera couronné de succès que s'il réussit à rendre la collectivité plus consciente des besoins de ses membres défavorisés et à accroître sa visibilité et sa capacité à trouver des solutions répondant aux besoins locaux, en fonction de nos objectifs et de nos principes.

RECOMMANDATION 196

Il faudrait lancer, à l'échelon local, des projets pilotes innovateurs, qui permettront d'évaluer l'efficacité des différents modèles de planification et de coordination, à cet échelon, des services sociaux et de soutien destinés aux personnes défavorisées.

Nouveaux accords de financement

La présente section porte principalement sur les accords de financement provinciauxmunicipaux. La question du partage des frais entre la province et le gouvernement fédéral fait l'objet d'un examen distinct au chapitre 10.

Comme nous l'avons déjà vu dans ce chapitre, les accords de partage des frais actuellement en place sont complexes et vont à l'encontre de nos objectifs. Ces accords devraient aller dans le sens du nouveau programme et renforcer les nouveaux rôles et responsabilités que nous proposons. En effet, les objectifs les mieux conçus peuvent rester lettre morte si les modalités de financement ne favorisent pas leur réalisation. De nombreuses municipalités ne pourront assumer le rôle que nous envisageons de leur confier que si les accords de partage des frais s'y prêtent. Par ailleurs, des accords adéquats de partage des frais constitueront un excellent moyen d'assurer la disponibilité des fonds supplémentaires nécessaires à la mise en oeuvre de nos propositions globales.

Les accords de financement dans le domaine de l'aide sociale s'insèrent dans le cadre d'un financement plus vaste assurant le partage des frais d'autres programmes sociaux

Témoignages

Syndicat canadien de la fonction publique, division de l'Ontario Certaines municipalités sont moins riches que d'autres (et certains conseils municipaux sont plus hostiles que d'autres à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale). Cela veut dire que, lorsque les dépenses des municipalités sont discrétionnaires, l'existence et la qualité des services peuvent varier considérablement. À notre avis, de tels écarts sont inacceptables. Si la province prenait en charge la part des municipalités dans le financement du programme, elle serait en mesure d'établir et de faire respecter des critères uniformes sur tout son territoire. Les administrateurs du programme à l'échelon municipal auront besoin d'une certaine marge de manoeuvre pour répondre aux besoins de la population locale, mais cette souplesse pourrait être prévue dans les règlements.

Social Planning and Research Council de Hamilton C'est au moment où les municipalités régionales sont confrontées aux demandes les plus nombreuses que leur économie peut le moins se permettre leur apport financier obligatoire. Le fait que les municipalités aient une assiette fiscale surchargée ne veut pas dire qu'elles ont la capacité de payer!

Constance R. Girley, Elginburg Les municipalités riches qui ont une assiette fiscale plus étendue offrent des services qui surprendraient les petites municipalités. Ces municipalités riches n'attendent pas que la province prenne des mesures; au contraire, elles planifient et offrent des programmes qu'elles considèrent nécessaires pour favoriser l'autonomie de leurs bénéficiaires.

(comme les garderies, la protection de l'enfance et les soins aux personnes âgées) ainsi que tout l'éventail des transferts entre le palier provincial et le palier municipal. Les nouveaux accords de financement dans le domaine de l'aide sociale auront un effet direct sur les possibilités d'action dans ce contexte plus vaste.

Il est impératif d'élaborer les nouveaux accords fiscaux en tenant compte du fait que le système d'aide sociale ne sera plus le même après la mise en oeuvre des réformes que nous recommandons. Ces réformes auront pour effet de majorer les frais comme

nous l'expliquons au chapitre 11. À court terme, dans le cadre des accords de financement actuels, la province et les municipalités devront affecter des crédits supplémentaires à l'aide sociale. Par exemple, la fraction des frais de l'étape 1 à la charge des municipalités, sera d'environ 31 millions de dollars, en sus des frais annuels actuels (qui sont, en 1986-1987, de 160 à 170 millions de dollars). Précisons que, au fur et à mesure de la mise en oeuvre de nos propositions à long terme, ce sont aux paliers supérieurs de gouvernement que reviendront les nouveaux frais importants, ce qui fera diminuer la participation des municipalités au financement de l'aide sociale. On arriverait à une telle situation même si l'on ne modifiait pas les accords de financement, étant donné qu'à l'étape 5, le nombre des personnes qui bénéficieront d'un programme d'aide sociale aura considérablement diminué.

Accords actuels de partage des frais

Pour pouvoir entamer la discussion sur le partage des frais dans le domaine de l'aide sociale, il faut commencer par avoir une idée précise des accords de partage des frais actuellement en vigueur dans ce domaine et des modalités de financement de divers autres programmes. Lorsque l'on tient compte de l'ensemble des programmes sociaux, on s'aperçoit que les accords de partage des frais sont extrêmement variés. Par ailleurs, le partage des frais entre la province et les municipalités dépasse largement le cadre des services sociaux.

Les rapports de partage des frais associés à d'autres programmes sociaux et à certains éléments d'autres programmes sociaux sont très différents de ceux qui sont appliqués au financement de l'aide sociale. Certains accords relatifs aux foyers pour personnes âgées et aux soins dispensés à ces personnes sont révélateurs de cette différence.

Dans le cas des dépenses en immobilisations des foyers municipaux pour personnes âgées, les frais sont partagés également entre la province et la municipalité. La participation aux frais associés aux soins et services dispensés dans ces établissements est la suivante : 70 % à la charge du gouvernement provincial et 30 % à la charge de la municipalité. (La province a accès aux mesures de financement global des foyers pour personnes âgées adoptées par le gouvernement fédéral dans le cadre de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.) Dans le cas des services de soins prolongés offerts dans les foyers pour personnes âgées, les frais sont normalement partagés selon un rapport de 70 à 30, à l'exception de la différence entre le taux de partage de base et le plafond des taux journaliers, qui est intégralement prise en charge par la province. Les frais relatifs aux services d'aide familiale et de soins infirmiers, et ceux relatifs à l'aide à domicile offerte aux personnes âgées font l'objet d'autres accords de partage des frais, ce qui ajoute encore à la complexité de l'ensemble.

ADMINISTRATION ET FINANCEMENT

Bien d'autres domaines font l'objet de partage des frais entre la province et les municipalités. Le budget de l'Ontario de 1988, annonçait le transfert de plus de 8,3 milliards de dollars aux administrations locales. Ces transferts sont de deux sortes : les subventions conditionnelles et les subventions inconditionnelles. Plus de la moitié des subventions conditionnelles est destinée aux conseils scolaires; le reste sert à financer un grand éventail de services et d'organismes à l'échelon local, notamment le transport, la santé et les offices de protection de la nature. Les subventions inconditionnelles assurent le financement des services de base à l'échelon local tout en cherchant à atténuer les inégalités qui existent entre les collectivités de l'Ontario en matière de ressources; elles comprennent, entre autres, les subventions de péréquation des ressources, l'aide pour le Nord de l'Ontario et les subventions de garantie de revenu.¹¹

D'autres mécanismes permettent à la province de se faire rembourser certains frais par les municipalités. C'est ainsi qu'il existe un système de réimputation dans le cas des réseaux d'eau et d'égouts construits par le ministère de l'Environnement pour environ 250 petites municipalités.

Cette courte liste ne révèle que quelques-uns des moyens employés par la province pour transférer des fonds aux municipalités, en recevoir d'autres en retour, fournir une marge de sécurité en cas de fluctuations subites des crédits attribués aux administrations locales et essayer de compenser les inégalités présentées par les assiettes fiscales des municipalités des différentes régions de l'Ontario. Elle révèle aussi qu'il existe une profusion d'accords de partage des frais associés à différents services; ceux qui concernent l'aide sociale ne représentent en fait qu'un échantillon limité de possibilités innombrables.

Sources de revenu des municipalités

Pendant de nombreuses années, l'impôt foncier a constitué la principale source de revenu des municipalités. En 1984, les recettes tirées de cet impôt représentaient 42 % des recettes de fonctionnement des municipalités, alors que les subventions de la province en représentaient 29 % et les redevances et autres recettes, 25 %. (Les redevances comprennent les comptes de taxes d'eau, les tarifs de transport en commun, le taux journalier des foyers pour personnes âgées et les droits d'inscription aux programmes de loisirs. Parmi les autres recettes, on trouve les licences, permis, loyers et concessions, intérêts et pénalités fiscales, revenus de placement et provisions.) Les paiements tenant lieu d'impôts fournissaient la fraction restante des recettes (soit entre 3 % et 4 %).

Depuis les années 1960, on constate, au Canada, une diminution de la part des impôts fonciers dans les sources de revenu servant à financer les services municipaux. Entre 1960 et 1977, les impôts fonciers sont passés des deux tiers des recettes totales des municipalités canadiennes à un tiers. Des faits récents confirment que cette tendance

se poursuit dans les années 1980. Malgré cette tendance générale, on constate aussi que les impôts fonciers sont susceptibles d'augmenter en période de ralentissement économique. Cela est dû, en partie, à l'augmentation des dépenses des administrations locales dans le domaine de l'aide sociale. Lorsque les temps sont durs, les chômeurs sont plus nombreux et le restent plus longtemps. Lorsqu'ils cessent d'avoir droit aux prestations d'assurance-chômage, ils se rabattent sur l'aide sociale générale en dernier ressort. Lors de la dernière récession qu'a connue l'Ontario, les frais associés à l'aide sociale générale ont augmenté en moyenne de près de 26 % en 1982 et de 29 % en 1983. Dans le Nord de l'Ontario, les hausses ont été encore plus marquées.

L'augmentation du nombre des cas ne fait que compliquer le problème. En période de récession, il devient plus difficile d'étoffer les recettes fiscales du fait que des établissements industriels ferment leurs portes et que certaines propriétés résidentielles sont abandonnées. Cet affaiblissement se répercute sur tous les paliers de gouvernement, mais plus particulièrement sur les municipalités qui comptent énormément sur l'impôt foncier et qui disposent de moyens d'imposition plus limités que les autres paliers.

Que l'économie soit florissante ou qu'elle stagne, la capacité de lever des recettes fiscales varie considérablement d'une municipalité à l'autre. Certaines sont riches comme la communauté urbaine de Toronto, qui a une population de quelque 2,5 millions de personnes et une assiette fiscale commerciale, industrielle et résidentielle importante; et il y a aussi des municipalités qui englobent un comté rural et quelques villages, dont la population ne totalise guère que quelques milliers de personnes et dont l'assiette fiscale est relativement faible. Et pourtant, si nous voulons disposer d'un système uniforme et juste dans tout l'Ontario, ces municipalités disparates devraient offrir le même programme d'aide sociale. Il existe des mécanismes, notamment les subventions de péréquation des ressources déjà mentionnées, qui permettent de redresser les inégalités qui existent entre les municipalités du point de vue de leur taille et de leurs ressources, mais sans toutefois réussir à combler entièrement ce fossé. Par suite de la variation de la capacité de paiement, les petites municipalités qui n'ont qu'une assiette fiscale restreinte feront preuve d'une plus grande prudence dans l'adoption de nouveaux services ou le remboursement de services non obligatoires.

Limites du rôle du Comité

La capacité du Comité de recommander une réforme valable des accords de financement en fonction du nouveau programme d'aide sociale a été fortement entravée à deux égards. Ces limites sont liées à notre mandat et au débat qui reste encore à résoudre concernant l'impôt foncier.

Il est particulièrement difficile de prendre des décisions dans ce domaine sans tenir compte de l'ensemble des accords de partage des frais conclus par la province et les

ADMINISTRATION ET FINANCEMENT

municipalités, étant donné les relations évidentes qui existent entre les différents programmes de transfert de fonds. Un bouleversement profond des accords de partage des frais de l'aide sociale pourrait avoir un effet très net sur les services assurés par d'autres programmes à frais partagés.

Si les accords de partage des frais sont actuellement particulièrement complexes, c'est parce qu'on omet en général de tenir compte de l'ensemble des relations existant entre les accords lorsque l'on adopte de nouveaux accords de financement. Dans le cas de l'aide sociale et des services sociaux, la province a reconnu l'existence de ce problème et a créé le Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux. Mais il se pourrait fort bien que le mandat de ce comité soit trop restreint puisqu'il ne porte que sur les programmes sociaux à l'exclusion des autres aspects de l'ensemble des accords de financement provinciaux-municipaux, notamment les subventions pour le transport et la police. Il ne tient pas compte non plus du financement du secteur du bénévolat, qui est un élément important dans le domaine des services sociaux. Si (comme le propose le Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux) l'objectif visé consiste à ne pas apporter de changements susceptibles de modifier la quote-part globale des municipalités, il devient alors impossible d'examiner, de façon isolée, un seul domaine de partage des frais. Une analyse plus vaste s'impose, mais elle n'entrait absolument pas dans le cadre de notre mandat et n'était pas réalisable dans les délais dont nous disposions. Nous avons par conséquent limité nos propositions et nous les avons formulées à l'intention de ceux qui procéderont à l'examen plus vaste qui s'impose.

Tout au long de nos consultations, l'argument le plus souvent avancé en faveur de l'allégement de la responsabilité des municipalités en matière de partage des frais dans le domaine de l'aide sociale était lié à l'impôt foncier, que certains considèrent comme un impôt régressif, du fait qu'il absorbe un plus fort pourcentage de la rémunération des salariés à faible revenu par rapport à ceux qui sont plus fortunés. C'est ainsi que le *Social Planning Council* de la communauté urbaine de Toronto a insisté pour que "...dans le cadre du projet de restructuration des prestations, les municipalités soient déchargées du fardeau du financement du bien-être au moyen des impôts fonciers et (que) l'intégralité du coût de l'aide sociale soit financée par les paliers supérieurs de gouvernement au moyen du régime d'impôt sur le revenu, qui est plus progressif".¹³

Toutefois, un examen des recherches effectuées sur la question de l'impôt foncier a révélé qu'il n'était pas possible d'arriver à une conclusion absolue sur la question du caractère régressif de cet impôt. On a pu lire dans un document de recherche publié en 1984 par l'Association canadienne d'études fiscales ce qui suit : "Malheureusement, il n'est pas possible de fournir une réponse simple ou directe à cette question...La seule conclusion prudente, permise par ces études est que l'impôt foncier n'est peut-être pas aussi régressif que voudraient le faire croire les traditionalistes et qu'il n'est

probablement pas non plus aussi progressif que l'affirment certains défenseurs de l'optique nouvelle...Il faut procéder à des recherches et analyses encore plus approfondies avant d'arriver à une conclusion définitive."¹⁴ Il existe d'autres points de vue sur la valeur de l'impôt foncier en tant que moyen de financement de l'aide sociale. Le plus répandu, qui est fondé sur le caractère prétendument régressif de cet impôt, ne nous permet pas d'arriver à une "conclusion définitive".

Propositions de réforme

Compte tenu de ces limites, le Comité est arrivé à un certain nombre de conclusions.

L'aide sociale est un programme trop délicat pour dépendre de l'assiette fiscale relativement restreinte de nombreuses municipalités. Par ailleurs, il s'agit d'un programme à caractère obligatoire, c'est-à-dire que les allocations et prestations doivent être versées aux personnes qui en ont effectivement besoin. Par suite, il faut trouver les fonds en puisant, au besoin, du budget d'autres programmes municipaux lorsque le besoin d'aide sociale augmente de façon imprévue. À cela s'ajoute, comme nous l'avons vu précédemment, l'amenuisement de l'assiette fiscale en période de marasme économique au moment même où le budget d'aide sociale a de plus en plus de mal à répondre aux besoins du fait de l'accroissement du nombre des personnes nécessiteuses. Pour ces seules raisons, nous considérons que, de tous les programmes sociaux, celui du maintien du revenu de l'aide sociale est celui qui se prête le moins à un financement fondé, en partie, sur l'impôt foncier municipal.

RECOMMANDATION 197

Ce sont les paliers supérieurs de gouvernement qui devraient assumer la responsabilité financière intégrale des allocations et des prestations d'aide sociale.

Il faudrait aussi dégager les administrations locales de la responsabilité financière de l'aide sociale en raison des propositions globales de réforme énoncées dans le présent rapport. Comme nous avons étendu considérablement la direction de la province sur les aspects du programme reliés au revenu, il semblerait logique, par conséquent, que le financement provienne aussi d'elle. Nous avons examiné les accords de financement dans les autres domaines de compétence canadiens, où l'on constate une tendance à la régression de la prise en charge par les municipalités des frais associés à l'aide sociale. Nous avons aussi examiné l'évolution des autres questions reliées à la sécurité du revenu au Canada et constaté que les programmes tendent de plus en plus à relever des paliers supérieurs de gouvernement. Notre démarche traduit ces deux tendances.

Il est important de signaler que lorsque l'aide sociale est financée par la province,

ADMINISTRATION ET FINANCEMENT

cela a pour effet d'encourager l'interprétation très libre des critères d'admissibilité, ce qui entraînerait une plus grande uniformité dans la qualité des services offerts dans tout l'Ontario. Nous sommes aussi convaincus qu'un contrôle efficace et une bonne planification des services par le gouvernement provincial et les municipalités peuvent garantir une bonne utilisation des fonds malgré l'absence d'apport municipal.

D'une manière générale, la quote-part de l'échelon municipal dans le financement du coût des services sociaux a progressivement diminué. Lorsque nous recommandons que le gouvernement provincial prenne en charge l'intégralité du coût du maintien du revenu, nous ne voulons pas que la décision se traduise simplement par des économies que les municipalités récupéreraient. Nous espérons que le Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux saura proposer la meilleure méthode d'éviter un tel résultat.

RECOMMANDATION 198

Il serait bon de modifier les accords de partage des frais entre la province et les municipalités afin que les administrations locales ne retirent pas un gain démesuré de la modification du partage des frais des allocations et des prestations d'aide sociale.

La participation municipale aux frais augmentera dans certains secteurs. Ainsi, nous proposons que les municipalités consacrent davantage de fonds à l'administration de l'aide sociale, notamment pour la planification des possibilités. Nous recommandons aussi que certains services connexes, comme les garderies, soient obligatoires; un tel changement aurait pour effet d'accroître considérablement les frais à la charge des municipalités dans ce domaine.

Nous sommes d'avis que les administrations locales doivent continuer à assumer des responsabilités financières dans le domaine de l'administration de l'aide sociale. Nous avons préconisé d'accorder aux administrations locales une grande marge de manoeuvre en ce qui concerne la planification des possibilités offertes aux bénéficiaires et le choix des organismes communautaires chargés d'offrir ces services. Dans ce domaine donc, le gouvernement provincial exercera un contrôle et une direction moins fermes. Conformément à nos objectifs en matière d'accords de financement, on devra prévoir des encouragements financiers adéquats pour que le programme fonctionne efficacement.

Mais nous voulons aussi éviter de nuire à la prestation du programme par des facteurs de dissuasion, comme ce serait le cas si une municipalité participante devait assumer une partie des frais d'administration, alors qu'une municipalité non participante n'aurait pas une telle charge. Il faut par conséquent trouver le moyen de ne pas pénaliser financièrement les municipalités qui remplissent les conditions de prestation des ser-

vices et qui sont prêtes à en assumer la responsabilité. Dans le cadre de nos recherches, nous sommes arrivés à plusieurs options garantissant un juste partage des frais, mais il est difficile de déterminer la solution qui convient le mieux à tel ou tel programme particulier. Parmi les options on trouve, entre autres, la possibilité de réimputer, dans le cadre d'un système de péréquation, certains frais aux municipalités qui n'offrent pas le programme; une réimputation basée sur un pourcentage de l'assiette des ressources municipales; des subventions inconditionnelles générales au titre des services communautaires en tant que moyen d'encouragement aux municipalités qui offrent des services d'aide sociale et la réduction des subventions inconditionnelles dans le but de compenser l'augmentation des frais pris en charge par le gouvernement provincial.

Cette décision est extrêmement complexe et comporte d'importantes ramifications. Étant donné que le Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux fera rapport au gouvernement durant la période de préparation de la nouvelle loi sur l'aide sociale, nous avons décidé de laisser le soin à ce comité de faire des recommandations sur un mécanisme précis.

RECOMMANDATION 199

Les municipalités devraient assumer une part des frais d'administration de l'aide sociale, notamment de la planification des possibilités. Une telle contribution devrait être obligatoire, même lorsque la municipalité n'offre aucun service d'aide sociale.

RECOMMANDATION 200

Le Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux devrait terminer ses travaux en se guidant sur les recommandations relatives au financement exposées dans le présent rapport. Il devrait élaborer, en ce qui concerne les modalités de partage des frais d'administration, une proposition précise qui permettrait de tenir compte des diverses capacités financières des municipalités et de les décourager de refuser de prendre la responsabilité de la prestation des services.

Mesures intérimaires

AIDE SUPPLÉMENTAIRE

L'aide supplémentaire offerte aux bénéficiaires handicapés des prestations familiales est maintenant accordée en vertu de la Loi sur l'aide sociale générale par les bureaux des services sociaux municipaux, et la contribution financière municipale est de 20 %.

ADMINISTRATION ET FINANCEMENT

Nous recommandons que la responsabilité du financement et de la prestation de l'aide supplémentaire aux personnes handicapées soit transférée au palier provincial.

RECOMMANDATION 201

À court terme, la totalité du financement de l'aide supplémentaire offerte aux personnes handicapées devrait relever de la responsabilité de la province.

AIDE SPÉCIALE

Comme nous avons recommandé qu'un certain nombre de services deviennent obligatoires alors qu'ils ne le sont pas actuellement dans le cadre de l'aide spéciale, il serait normal qu'ils soient financés selon un rapport de partage des frais identique à celui qui s'applique au programme de soutien du revenu. Une telle modification aura pour effet de réduire de 50 % à 20 % la part des municipalités dans les frais associés à l'aide spéciale et, par voie de conséquence, d'éliminer les facteurs de dissuasion financiers actuellement inhérents aux accords de partage des frais.

RECOMMANDATION 202

À court terme, la province devrait financer 80 % du coût de l'aide spéciale accordée aux bénéficiaires de l'aide sociale générale, du moins en ce qui concerne les services qui devraient devenir obligatoires.

Toujours dans le but d'éliminer les facteurs de dissuasion financiers propres aux accords actuels de partage des frais, on pourrait prévoir un aménagement provisoire du partage des frais d'administration. Actuellement, les municipalités assument une plus grande proportion de ces frais (entre 50 % et 100 %) que dans le cas des allocations et prestations (20 %). Mais ce sont ces mêmes frais comme, les frais associés à des travailleurs sociaux dotés d'une solide formation, qui ont le plus d'effet sur l'objectif de la transition.

RECOMMANDATION 203

Il faudrait, à court terme, envisager de réduire la part des frais d'administration de l'aide sociale à la charge des municipalités en en imputant une part à la province, à condition que cela n'ait pas pour effet de nuire aux accords à long terme de partage des frais.

Compte tenu de la marge de manoeuvre restreinte dont le Comité dispose, nous avons, à notre avis, procédé à un examen aussi complet que possible, à défaut de connaître

0

TRANSITIONS

les solutions que proposera l'examen général de la question du partage des frais qui est actuellement en cours. Nous considérons que nos recommandations sont appropriées au domaine de l'aide sociale, étant donné les objectifs que nous lui avons fixés. Il est toutefois impératif de vérifier leur valeur ultime dans un contexte beaucoup plus vaste qui tienne compte d'accords appropriés de partage des frais de tous les services pertinents.

Le présent chapitre examine la situation des autochtones de l'Ontario et la manière dont ils envisagent de prendre leurs propres affaires en main et de se libérer du joug de la pauvreté et de la dépendance.

En examinant la question des autochtones dans un chapitre distinct, nous procédons différemment de la manière dont nous avons traité d'autres questions. Le présent chapitre est en effet le seul qui soit consacré exclusivement à un groupe précis de la population : ceux dont les ancêtres furent les premiers habitants de notre pays. Nous avons pris cette décision après mûre réflexion. Elle découle de la position unique qu'occupent

les autochtones du Canada, de même que des principaux objectifs du Comité. Il est essentiel de comprendre l'histoire des premiers peuples du Canada, la place toute spéciale qu'ils occupent dans ce pays et leur situation actuelle si l'on veut placer dans un contexte approprié notre analyse des rapports qu'entretiennent avec l'aide sociale les collectivités autochtones de l'Ontario. Cette "histoire" n'est en fait qu'un post-scriptum moderne à un patrimoine riche de plusieurs milliers d'années. On estime que les premiers Paléo-Indiens arrivèrent dans le sud de l'Ontario depuis le midwest américain il y a quelque 11 000 ans. Quand les explorateurs et pionniers européens arrivèrent ici, ils découvrirent, sans la comprendre du tout, une civilisation

Ce sont des Indiens qui doivent aider d'autres Indiens. Les collectivités indiennes doivent définir ellesmêmes leurs problèmes et leurs solutions, et s'occuper d'abord d'elles-mêmes.

Conseil de la bande indienne des Mississaugas de Blind River.

autochtone complexe, composée de multiples nations indépendantes, chacune possédant une culture, des traditions et une langue qui lui étaient propres.

Depuis la venue des premiers colonisateurs, il y a environ 400 ans, les autochtones du Canada ont dû se battre pour maintenir leur culture et pour protéger leurs traditions et leurs terres. La lutte a été dure et inégale face à l'assaut des sociétés blanches venues s'approprier le continent.

Toutefois, alors même que les sociétés européennes s'emparaient des territoires des

ð

TRANSITIONS

nations autochtones et transformaient leur environnement, elles admettaient l'existence d'obligations et de rapports spéciaux. Dans la Proclamation royale de 1763, la Couronne s'engageait à protéger les terres et les coutumes traditionnelles des autochtones. Des jugements notables sur le titre d'autochtone et les droits qui s'y rattachent ont maintes fois confirmé le fait que cette proclamation a toujours force de loi.

Pour marquer le rapport spécial qui existe entre la Couronne et les autochtones, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 investit le gouvernement fédéral de l'autorité législative relative aux "Indiens et aux terres indiennes". Nul autre groupe de citoyens ne fait l'objet d'une telle mention dans la Constitution. C'est ce rapport spécial que la Confédération ontarienne des premières nations et d'autres organismes autochtones du Canada appellent "la responsabilité fédérale".

Les droits des autochtones enchâssés dans les traités furent de nouveau confirmés lors du rapatriement de la Constitution canadienne en 1982. L'article 25 de la Charte canadienne des droits et libertés déclare qu'aucune autre clause de la Charte ne peut diminuer les droits des autochtones. L'objet de cet article est d'assurer que les droits collectifs des autochtones ne puissent être abrogés par des dispositions visant à protéger les droits de la personne dans l'ensemble de la société.

Le rôle spécial que jouent les autochtones dans la société canadienne repose sur une assise légale et constitutionnelle, que nous aborderons plus en détail ailleurs dans le présent chapitre. Le Comité ne s'est cependant pas limité à une argumentation juridique ni à des définitions constitutionnelles.

Selon nous, la situation des autochtones mérite, d'un point de vue à la fois moral et politique, d'être étudiée à part dans le cadre de l'examen de l'aide sociale. Leurs cultures sont tout à fait différentes de celles de l'ensemble de la population. Leur histoire est unique au Canada. Ils ont souffert d'une façon démesurée de la pauvreté, de la discrimination et de l'aliénation. Ils ont souffert des effets du système même qui devait les protéger.

Le traitement des collectivités autochtones a fait l'objet de nombreuses études et analyses historiques. Un document de travail rédigé à l'intention du Comité présente de façon concise un historique de cette question et un examen de ses aspects légaux et autres. Le détail révélateur suivant nous a particulièrement frappés :

La première Loi sur les Indiens a été promulguée en 1876, quoique les dispositions qu'elle contient datent d'avant la Confédération. Le rapport annuel publié cette année-là par le ministère de l'Intérieur énonçait, dans des termes qu'on jugerait pour le moins explicites aujourd'hui, le principe fondamental de cette loi : "Les autochtones doivent être maintenus dans un état de tutelle et traités comme des pupilles ou des enfants à la charge de l'État."¹

Au cours des cent dernières années, la politique dominante a été d'assimiler les autochtones de tout le pays. Toutefois, en dépit de cette politique et des programmes

qui en découlèrent, des cultures autochtones bien distinctes subsistent encore aujourd'hui au Canada. Le fait qu'elles aient réussi à survivre témoigne de leur vigueur et de leur endurance. En fait, on constate, depuis vingt ans, un renouveau de fierté et d'activisme chez les autochtones de tout le Canada. Au centre de cet effort renouvelé visant à faire reconnaître les droits des autochtones se trouve l'aspiration à l'autodétermination.

Les objectifs du Comité

Nous avons, à chaque étape du présent rapport, affirmé notre objectif général, qui est d'aider les bénéficiaires de l'aide sociale à effectuer la transition de la dépendance et de l'exclusion à l'autonomie et à l'intégration. En ce qui concerne les collectivités autochtones, nous sommes convaincus que le seul moyen d'atteindre cet objectif est de confier la direction des programmes d'aide sociale à ces collectivités elles-mêmes.

Les autochtones de l'Ontario ne veulent pas se voir assimilés à l'ensemble de la population. Ils veulent par contre occuper une position qui leur soit propre au sein de notre société. Ils désirent se libérer du joug de la dépendance économique et de l'isolement politique, non seulement en tant que personnes prises au piège de la pauvreté, mais en tant que collectivités aux prises avec le paternalisme et la privation.

Si nous ignorions le caractère unique de ces peuples et essayions de leur imposer des solutions conçues pour l'ensemble de la société, nous ne ferions que perpétuer les attitudes du passé. Dans le chapitre 1, nous avons exposé les principes fondamentaux sur lesquels reposent les changements que nous recommandons, ainsi que la nécessité de résoudre les conflits survenant entre certains d'entre eux. Nous avons insisté sur l'importance primordiale de la transition. Dans le cas des autochtones, cet objectif qu'est la transition de la dépendance à l'autonomie et à la liberté vaut non seulement pour de simples particuliers, mais pour des collectivités tout entières.

Le genre de pouvoir local que nous recommandons d'accorder aux collectivités autochtones est très différent de celui que détiennent actuellement les municipalités. En fait, dans d'autres sections du présent rapport, nous proposons une diminution des pouvoirs discrétionnaires des localités en ce qui concerne l'évaluation des demandes d'aide dans le but d'assurer justice et équité aux personnes nécessiteuses de tout l'Ontario. Toutefois, dans le cas des collectivités autochtones, il existe une autre question importante, celle de l'efficacité. Les programmes mal adaptés à la culture de ceux qu'ils sont censés aider ont tendance à bouleverser plutôt qu'à renforcer et à soutenir comme ils le devraient. C'est cette situation que vivent les collectivités autochtones de toute la province au contact des programmes d'aide sociale et des services connexes actuels. La solution, selon nous, consiste donc à donner un plus grand rôle aux collectivités ellesmêmes, sans intrusion de la part des gens de "l'extérieur", dans la détermination des normes et des méthodes qui caractériseront la prestation des services d'aide sociale. En

recommandant que les collectivités autochtones détiennent l'autorité voulue pour mettre sur pied leurs propres programmes d'aide sociale, nous préférons délibérément l'adaptation culturelle à l'uniformité monolithique.

La plupart des principes adoptés au début du présent rapport, tels que la suffisance et l'accessibilité de l'aide sociale, sont compatibles avec les recommandations du présent chapitre. Cependant, il se pourrait que les collectivités autochtones interprètent ou mettent en vigueur certains de ces principes généraux d'une manière différente lorsqu'elles seront libres d'adapter les programmes à leurs propres besoins.

La notion de collectivité prend un sens différent chez les autochtones : ils attachent plus d'importance à la propriété collective et au partage collectif que le reste de la société. Les décisions se prennent davantage par accord général que par vote majoritaire. Certaines collectivités autochtones pourraient donc décider de répartir leurs crédits d'aide sociale d'une manière qui profiterait à la fois à l'ensemble de la collectivité et à chaque bénéficiaire. Elles devraient être libres de fonctionner suivant leur propre système de valeurs, sans avoir à justifier ces valeurs dans les termes de la culture dominante.

Cela ne veut pas dire qu'elles seraient exemptes de toute obligation redditionnelle. Les collectivités autochtones devraient être responsables des résultats de l'affectation des crédits qui leur sont octroyés aux fins de leurs propres programmes, mais non de la mesure dans laquelle cette affectation est conforme à un ensemble complexe de règles imposées de l'extérieur.

Un processus de consultation spécial

Dans le cadre de ses audiences, le Comité a été heureux de recevoir les mémoires de divers groupes qui représentent les autochtones à l'échelon de la province et des collectivités. Nous avons également consulté la Confédération ontarienne des Premières nations dans le cadre d'échanges dont le point culminant fut une réunion spéciale, tenue à Toronto, avec les représentants du Chiefs of Ontario Planning and Priorities Committee. Avant cette réunion, les Premières Nations avaient procédé à leur propre examen de l'aide sociale en sondant l'opinion de leur population à ce sujet; les collectivités autochtones de toute la province s'étaient réunies, et le Ontario Native Welfare Administrators Association et le Ontario Indian Social Services Council avaient produit leurs propres rapports. Le Chiefs of Ontario Planning and Priorities Committee nous a soumis les fruits de cette réflexion collective dans un rapport final. Le Comité a par ailleurs bénéficié de l'apport inestimable d'un de ses membres, M. Wally McKay, ancien chef régional de l'Ontario et actuellement directeur administratif de l'une des premières sociétés autochtones d'aide à l'enfance de la province.

Compte tenu de tout ce que nous avons appris, nous sommes convaincus que la situation unique des autochtones exige qu'on les traite d'une manière exceptionnelle.

C'est ce que nous proposons. Ailleurs dans le présent rapport, nous avons abordé la nécessité d'adopter des changements radicaux. Nulle part ce besoin n'est-il aussi urgent que dans le cas des collectivités autochtones.

Pour bien démontrer la nécessité d'une nouvelle approche, nous exposerons d'abord le désespoir qui caractérise la situation économique et sociale de nombreuses collectivités autochtones, ainsi que les problèmes qu'y soulève le système d'aide sociale actuel. Nous examinerons ensuite les aspirations à l'autodétermination dont nous ont fait part les dirigeants autochtones.

Les autochtones de l'Ontario et l'aide sociale

Selon la Constitution, sont autochtones les Indiens, les métis et les Inuits. Les Indiens et les Inuits vivaient en Amérique du Nord depuis des siècles déjà à l'arrivée des premiers "pionniers". Les métis ont un héritage mixte, à la fois indien et européen. Dans le présent rapport, le terme "autochtone" désigne toutes les personnes qui s'identifient comme descendants des premiers habitants du pays.

Selon le recensement de 1981, on compte environ 110 000 autochtones en Ontario. De ce nombre, 77 000 sont des Indiens inscrits, 21 000 sont des Indiens non inscrits, 11 000 sont métis, et moins de 1 000 sont Inuits.² La distinction entre Indiens inscrits et non inscrits remonte à la Loi sur les Indiens. L'un des droits dont jouissent les Indiens inscrits (c'est-à-dire inscrits en vertu de la Loi) est de vivre sur des terres réservées aux bandes indiennes. En Ontario, environ 42 600 Indiens vivent dans de telles réserves. Sur une population totale de 110 000 personnes, environ 46 000 autochtones vivent dans le nord de la province, beaucoup dans des réserves situées dans des régions éloignées.

Certains groupes autochtones ne sont pas d'accord avec ces chiffres, surtout avec les estimations de la population métisse et du nombre des Indiens non inscrits, qui, selon eux, sont beaucoup trop faibles. Le groupe de travail ontarien sur les autochtones en milieu urbain (1981) a évalué, d'une manière prudente, à 117 000 personnes le nombre des métis et des Indiens non inscrits dans la province.³ Notre Comité ne prétend pas posséder de compétence particulière qui lui permettrait d'analyser ces chiffres. Cependant, les résultats du recensement officiel ont déjà servi à plusieurs études dont l'objet était de donner un aperçu général des conditions sociales et économiques dans lesquelles vivent les autochtones de l'Ontario.

On devrait également remarquer le fait que le nombre des Indiens non inscrits n'est pas arrêté. Auparavant, un Indien pouvait, en vertu de la Loi sur les Indiens, être rayé des registres pour toutes sortes de raisons, notamment l'adoption d'une profession. Une Indienne renonçait à son inscription lorsqu'elle épousait un homme d'une origine

autre qu'indienne, mais ce n'était pas le cas d'un Indien qui épousait une femme d'une autre race. De telles dispositions discriminatoires ont disparu à la suite de modifications apportées récemment aux lois fédérales, et des milliers de personnes qui avaient été rayées des registres y figurent à nouveau ou y figureront sous peu.

Comparés à l'ensemble de la population, les autochtones souffrent de façon démesurée et chronique du chômage et de la pauvreté – ainsi que des maux sociaux qui accompagnent généralement de telles conditions : maladie, logement inférieur aux normes, instruction limitée, éclatement de la famille. À ces problèmes vient s'ajouter le fardeau de l'aliénation culturelle et de la discrimination.

Les statistiques suivantes (qui datent de 1980) offrent une illustration de la situation économique générale des collectivités autochtones :

- 63 % des autochtones de 15 ans et plus vivant dans une réserve ont un revenu annuel de moins de 5 000 \$.
- Près des trois quarts de la population autochtone de plus de 15 ans, tant à l'intérieur qu'en dehors des réserves, a un revenu annuel inférieur à 10 000 \$.
- Dans les réserves, seulement 36 % des personnes en âge de travailler ont un emploi alors que ce pourcentage est de 64 % chez les personnes non autochtones dans l'ensemble de l'Ontario.⁴

Notre Comité se préoccupe au plus haut point de la mesure dans laquelle les autochtones et leurs collectivités dépendent de l'aide sociale.

- Dans tout l'Ontario, la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale générale est, chez les Indiens, de neuf à dix fois supérieure à ce qu'elle est dans le reste de la population.⁵
- En 1982, une étude sur le coût de la vie dans les régions éloignées du nord de la province a démontré que près de 67 % de la population (dont plus de 90 % sont Indiens) dépendaient entièrement ou partiellement de l'aide sociale.⁶
- Le rapport, publié en 1981, du Groupe de travail ontarien sur les autochtones en milieu urbain révèle qu'environ la moitié des métis et des Indiens non inscrits examinés dans le cadre de l'étude étaient au chômage.⁷

Il est toujours dangereux de généraliser. Nous comprenons que les collectivités et les peuples autochtones ne sont pas forcément homogènes. Ils ont, chacun, leurs propres problèmes et leurs propres points forts. Mais on ne peut toutefois réfuter l'impression générale : une vie extraordinairement difficile au niveau économique et un climat de désespoir généralisé, voilà le lot de ces populations. Sans vouloir minimiser les problèmes des autochtones vivant hors des réserves, nous pouvons affirmer, sur la foi des statistiques, que ce sont les résidents des réserves qui connaissent les difficultés économiques les plus sérieuses.8 Nous convenons qu'il est urgent d'améliorer le milieu de vie et le moral des Indiens de l'Ontario.9

Les modalités de prestation des services

Un des facteurs qui surgit dans toute discussion de la situation des Indiens est le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, enchâssé dans la Constitution. Ce facteur a un effet sur les modalités de prestation et de financement de l'aide sociale.

La Loi constitutionnelle de 1867 confiait au gouvernement fédéral la responsabilité des Indiens et de leurs terres. En général, les services sociaux ressortent aux gouvernements provinciaux. Afin d'assurer que les lois dans le cadre desquelles évoluent ces deux domaines de compétence fonctionnent de façon harmonieuse, le gouvernement fédéral et la province de l'Ontario ont signé, en 1965, la Convention sur le bien-être des Indiens. En vertu de ce document, l'Ontario s'engageait à offrir tous ses services d'aide sociale aux Indiens, tandis que le gouvernement fédéral s'engageait à défrayer la province d'une partie des frais encourus au titre des "Indiens inscrits dans une réserve" dans le cadre de la Loi sur l'aide sociale générale, de la Loi sur la protection de l'enfance (remplacée aujourd'hui par la Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille), de la Loi sur les garderies et de la Loi sur les services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses. La contribution du gouvernement fédéral couvre la moitié des frais moyens par personne reliés à l'aide sociale générale et la totalité des frais "exceptionnels" (soit la différence entre les frais par personne des services offerts aux Indiens et les frais moyens par personne des mêmes services offerts au reste de la population).

Une formule établie sert à calculer le partage des frais entre la province et le gouvernement fédéral. Depuis la mise en vigueur de la Convention, le gouvernement fédéral s'est chargé d'environ 95 % des frais du programme, car la moyenne des frais par personne chez les Indiens est habituellement de neuf ou dix fois plus élevée qu'elle ne l'est dans le reste de la population. Cela ne veut pas dire que les Indiens bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent plus d'argent; plutôt, le pourcentage des Indiens qui reçoivent l'aide sociale est plus élevé par rapport à l'ensemble de la population indienne que ne l'est le pourcentage des autres bénéficiaires par rapport à l'ensemble du reste de la population ontarienne.

Selon cette convention, le gouvernement fédéral n'a de responsabilité qu'envers les Indiens qui vivent dans une réserve ou sur des terres de la Couronne, ou encore qui vivent dans une municipalité depuis moins de douze mois consécutifs. Il n'est pas responsable des services offerts aux autres autochtones – soit les métis et les Indiens non inscrits, et les Inuits et les Indiens inscrits qui ne vivent pas dans une réserve. Les demandes de prestations d'aide sociale générale sont soumises par ces personnes au système ordinaire établi par les municipalités et par la province, et on ne dispose d'aucune analyse de coût ni d'aucune statistique distincte qui permettraient de distinguer les bénéficiaires autochtones. Par ailleurs, la province offre des prestations en vertu de la

Loi sur les prestations familiales à tous les autochtones, où qu'ils demeurent. Cette loi ne tombe pas sous le coup de la Convention sur le bien-être des Indiens, puisqu'elle a été promulguée en 1967, soit après la signature de l'entente fédérale-provinciale. En vertu du Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral rembourse 50 % des frais relatifs aux prestations familiales et à l'aide sociale générale ordinaire.

Le partage des pouvoirs dans le cadre de la Constitution est un élément fondamental du fonctionnement du système fédéral canadien. Il s'agit aussi d'une question des plus complexes qui peut entraîner des délais énormes quand il y a conflit dans le partage des frais. Nous verrons, plus loin dans le présent chapitre, les effets de la Convention sur le bien-être des Indiens.

Obstacles à la prestation des services

La Loi sur l'aide sociale générale identifie les bandes indiennes comme agents de prestation de l'aide sociale générale aux fins de l'administration de ce programme. Elle leur donne en gros les mêmes pouvoirs et les mêmes responsabilités qu'aux municipalités. Un conseil de bande adopte une résolution selon laquelle la bande a décidé d'offrir le programme d'aide sociale générale et fait part de cette résolution au ministre des Services sociaux et communautaires. La bande nomme alors son propre administrateur de l'aide sociale, qui gère le programme sous réserve de l'examen des demandes de règlement et des comptes par les autorités provinciales concernées. À l'heure actuelle, 101 des 126 bandes ontariennes sont responsables de la mise en oeuvre du programme d'aide sociale générale. Dans le cas des autres bandes, le programme est offert soit par le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord, soit en vertu d'autres dispositions administratives.

Bien qu'elle soit préférable à l'autre solution à laquelle on a recours présentement, soit la prestation des services de l'extérieur de la collectivité, la prestation de ces services par les bandes ne représente toutefois pas une solution satisfaisante. Les règlements provinciaux ne sont pas conçus en fonction du mode de vie ou des traditions autochtones. Les bandes qui essaient de contourner les règles d'application de l'aide sociale générale pour rendre ce programme mieux adapté à leur culture sont souvent amenées à contrevenir à la loi actuellement en vigueur.

Il serait injuste de laisser croire que les autorités provinciales ne reconnaissent pas les besoins spéciaux des collectivités autochtones. Toutefois, les problèmes persistent, et ce, en dépit des déclarations générales de bonnes intentions et des liens utiles que certains membres du personnel entretiennent avec des groupes tels que l'*Ontario Native Welfare Administrators Association*. Il semble que les programmes les plus efficaces qui soient gérés par des bandes indiennes sont ceux qui fonctionnent à l'encontre des règlements. Un document de l'Association précitée conclut :

Les critères légaux utilisés dans l'administration des programmes ordinaires d'aide sociale de l'Ontario (aide sociale générale, prestations familiales, etc.) sont souvent inadéquats du point de vue des conditions de vie et des besoins de leurs bénéficiaires autochtones. Alors que les Indiens de l'Ontario ont un besoin urgent de services sociaux susceptibles de leur permettre de combler les lacunes présentes dans leurs collectivités, les services qui leur sont offerts entrent souvent en conflit avec leurs modèles traditionnels de vie familiale et communautaire et aggravent leurs besoins. Les Indiens ont besoin de services sociaux et veulent en recevoir, mais ils trouvent que les services qu'on leur offre sont inefficaces. ¹⁰

Le traitement des biens dans les demandes d'aide sociale est un bon exemple de la manière dont les règlements ne tiennent pas compte des conditions de vie dans les réserves. Les biens que le reste de la société considère comme des objets de luxe à fins récréatives, tels que les bateaux, les motoneiges, les fusils, les trappes et le matériel de pêche, sont essentiels pour de nombreux autochtones, qui s'en servent pour se procurer une partie de leur alimentation et de leurs produits de chauffage. Cela est particulièrement vrai dans le Nord. Toutefois, si l'on appliquait le règlement à la lettre, on pourrait exiger des autochtones qui demandent de l'aide sociale qu'ils vendent leurs motoneiges et les autres biens qui leur sont indispensables. De plus, toujours selon le règlement, les chasseurs et trappeurs autochtones sont des travailleurs autonomes et, à ce titre, ils sont inadmissibles à l'aide sociale, même si leur travail ne leur rapporte que très peu d'argent.

Comme les administrateurs de l'aide sociale et d'autres intervenants dans le milieu connaissent bien les conditions de vie réelles des collectivités autochtones, ils modifient souvent les dispositions concernant les biens pour tenir compte de nécessités telles que les motoneiges, et ils trouvent souvent un moyen d'offrir de l'aide à ceux qui se livrent à des occupations traditionnelles telles que la trappe. Mais cela ne peut se faire qu'en contournant le règlement. Les conseils de bande et les administrateurs de l'aide sociale offerte aux autochtones ne devraient pas avoir à circonvenir aux règles provinciales pour mettre le système au service de leur peuple. Nous ne proposons pas, par cet exemple, d'ignorer tous les biens des autochtones qui demandent de l'aide sociale. Toutefois, il nous faut trouver un système plus souple et plus malléable, qui tienne compte des particularités du mode de vie autochtone. Il ne suffit pas, pour ce faire, de traduire quelques règlements dans les langues autochtones dans le but d'"indianiser" l'aide sociale. Il faut plutôt permettre aux collectivités autochtones d'élaborer des programmes qui conviennent à leur mode de vie.

Dans le cas des autochtones qui vivent en dehors des réserves, la situation actuelle est probablement encore plus éprouvante. Ils n'ont pas, lorsqu'ils demandent de l'aide sociale, la possibilité de traiter avec un administrateur de leur sang. La plupart du temps, les autochtones qui ont besoin d'aide en dehors des réserves n'ont pas accès à des ser-

vices adaptés à leur culture ou à leurs besoins. Leur cas est traité dans le cadre du système s'adressant au reste de la société. Et les modalités de prestation de ces services font souvent preuve d'un manque de sensibilité envers leur culture.

Ce manque d'intérêt peut se manifester de bien des façons intangibles. Dans son mémoire, l'Association des Métis et Indiens non-inscrits d'Ontario (appelée maintenant l'Association des Métis et aborigènes de l'Ontario) déclare : "L'offre de l'aide sociale d'une manière habituellement impersonnelle a tant contribué au manque de confiance en soi des autochtones que le stéréotype du syndrome de l'"Indien sur le bien-être" est largement répandu dans notre pays. Ce syndrome aggrave la dégradation de la situation déjà intenable dans laquelle se trouvent les autochtones."¹¹

Le mémoire du Centre d'accueil indien de Thunder Bay indique clairement que les autochtones vivant dans les villes se tournent vers les organismes sous gestion autochtone, s'il en existe, lorsqu'ils ont besoin d'aide pour traiter avec le système. Les problèmes soumis à ce centre portent, entre autres, "sur la situation financière, qu'il s'agisse d'essayer de recevoir de l'aide ou, dans certains cas, d'obtenir un logement, sur l'admissibilité à l'aide sociale, sur des retards dans la réception des chèques ou, enfin, sur une insatisfaction générale dans les rapports avec les travailleurs sociaux".¹²

Le rapport du Groupe de travail ontarien sur les autochtones en milieu urbain révèle que les difficultés de communication et les obstacles culturels gênent de nombreux autochtones qui entrent en contact avec un grand éventail d'organismes de services sociaux dans les villes ontariennes. L'enquête ajoute que "les plus mauvaises" expériences des autochtones se passent avec des représentants des bureaux de l'aide sociale et de l'assurance-chômage.¹³

On dispose d'études très détaillées sur les problèmes que rencontrent les bandes indiennes dans leurs rapports avec le système des services sociaux. Entre autres, un groupe de travail tripartite, composé de représentants des Premières Nations, du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial, a produit, à la suite d'une étude, deux rapports, A Starving Man Doesn't Argue: A Review of Community Social Services to Indians in Ontario (Un homme affamé ne se plaint pas: Un examen des services sociaux communautaires offerts aux Indiens de l'Ontario), en 1979, et Community Care: Toward Indian Control of Indian Social Services (Aux soins de la collectivité: Vers la direction par les Indiens des services sociaux offerts aux Indiens), en 1980, qui cernent les problèmes rencontrés par les autochtones dans leurs rapports avec les services sociaux et proposent certaines modifications du système.

Dans son second rapport, le groupe de travail tripartite recommandait une série de mesures transitoires susceptibles de transférer la direction et la responsabilité des services sociaux offerts aux Indiens aux collectivités indiennes elles-mêmes. La première de ces mesures serait d'interpréter d'une manière plus souple la Convention sur le

bien-être des Indiens et les lois provinciales actuellement en vigueur en matière d'aide sociale. Ensuite, le groupe recommandait d'adapter les lois provinciales aux besoins et aux exigences des collectivités autochtones. En dernier lieu, il se prononçait en faveur de la reconnaissance constitutionnelle des droits et des pouvoirs des bandes indiennes dans le cadre de l'autodétermination.¹⁴

Les négociations tripartites nécessaires à la mise en application de ce plan de transition en sont à un point mort. Le Conseil tripartite, présidé par le Commissaire des Indiens de l'Ontario et composé de représentants des Premières Nations, du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial, a reçu, en 1986, un rapport proposant un échéancier pour la négociation des questions relatives aux services sociaux. Aucune des mesures importantes proposées dans ce rapport n'a encore été mise en application.

Une perspective plus large

Le Comité d'examen de l'aide sociale s'est beaucoup penché sur la question d'offrir aux autochtones de l'Ontario ayant besoin d'aide sociale des services plus efficaces et mieux adaptés à leur culture. Toutefois, ses membres étaient, en même temps, très conscients du fait que l'amélioration des services d'aide sociale ne s'attaquerait pas vraiment à la racine des problèmes que connaissent les collectivités autochtones. Le fait que la survie de collectivités entières dépende maintenant de l'aide sociale est, à cet égard, une image des problèmes profonds auxquels les autochtones font face.

Les collectivités autochtones se sont toujours senties exclues des décisions relatives à leur avenir et à la promotion sociale et économique de leurs membres dans les réserves et en dehors d'elles. Les dirigeants indiens n'ont pas pu vraiment concevoir des programmes susceptibles de répondre aux besoins de leurs collectivités en raison de l'imposition par l'État de règles uniformes et de l'obligation de tout soumettre à son approbation. Le transfert de la responsabilité administrative d'un certain nombre de programmes fédéraux et provinciaux aux bandes indiennes n'a pas éliminé ce problème.

Certains autochtones en sont venus à voir dans le système d'aide sociale un instrument de colonisation et un autre moyen d'affaiblir leurs collectivités en en faisant des otages financiers de la culture dominante. Ils croient que les lois régissant l'aide sociale renforcent la notion selon laquelle l'aide sociale serait une sorte d'indemnisation pour la perte des terres indiennes et du mode de vie propre aux autochtones. La dépendance des autochtones à l'égard de l'aide sociale est un état de fait dont les ravages ont contribué à l'émergence d'autres problèmes.

Le cercle vicieux de la dépendance doit être brisé. Nous soutenons le point de vue exprimé par les administrateurs autochtones de l'aide sociale dans ces termes : "C'est la force même des collectivités et des familles autochtones qu'il faut utiliser pour briser le joug de la dépendance. La mobilisation des collectivités indiennes à l'aide de leurs

Témoignages

Ontario Métis and Non-Status Indian Association La dépendance à l'égard de l'aide sociale continue à prendre de l'importance dans nos collectivités jusqu'au point de devenir souvent la principale source de revenu. Ce n'est certainement pas ce que nous recherchons en tant que peuple. Nous voulons avoir la possibilité de participer de façon productive à la vie de nos collectivités et de la société en général. Nous voulons retrouver notre fierté et notre dignité.

Ontario Native Welfare
Administrators Association

Il faut supposer que la plupart des Canadiens sont en faveur des mesures et programmes publics visant l'élimination des différences entre les conditions de vie des Indiens et celles du reste de la population du pays.

Shingoos Métis Non-Status Indian Association, Minaki Si nous voulons nous attaquer aux problèmes auxquels nous sommes confrontés, nous avons besoin de soutien, de ressources et de fonds. Sinon, Minaki restera à la charge de l'État et nos enfants aussi.

propres membres ne peut se faire sans la remise en question de la domination du reste de la société, de son processus de prise de décisions, de sa maîtrise des services sociaux et de sa stratégie qui consiste à offrir des services normalisés."¹⁵

Le mémoire de l'onwaa précise, d'une manière succincte mais fort à propos : "Tous conviennent que les services sociaux ne peuvent remplacer le développement." On ne peut, à cet égard, s'empêcher d'applaudir les efforts limités mais réels faits par le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord pour réaffecter à la création d'emplois et à la formation professionnelle une partie des crédits prévus au titre des prestations d'aide sociale. Une plus grande collaboration avec les collectivités autochtones permettrait certainement de mettre les programmes d'aide sociale encore davantage au service des mesures de développement prises dans ces collectivités même.

Toutefois, la multiplication des possibilités offertes aux membres de ces collectivités sous-entend l'adoption d'un grand éventail de mesures politiques et économiques qui débordent du domaine de l'aide sociale. L'éducation, la formation professionnelle, les

soins de santé, les garderies, le logement, les services aux familles, le counseling, l'aide sociale et le développement économique ont tous un effet sur les autochtones, leurs familles et leurs collectivités. Comme nous l'avons déjà dit ailleurs dans le présent rapport, on ne pourra vaincre l'obstacle du fractionnement des services qu'en coordonnant leur planification et en encourageant tous les intervenants dans leur prestation à collaborer les uns avec les autres. Dans le cas des collectivités autochtones, nous devons ajouter à ces conditions les caractéristiques essentielles que sont l'adaptation des services à la culture de ces collectivités et leur direction par ces collectivités elles-mêmes.

L'autodétermination des autochtones

Les autochtones ont une vision très précise de l'avenir auquel ils aspirent : ils veulent prendre en charge la destinée de leurs collectivités. Les dirigeants des associations autochtones ont, à maintes reprises, exposé avec éloquence ces aspirations à l'autodétermination. Ils ne veulent pas se séparer du Canada; ils veulent pouvoir s'autodéterminer dans le cadre de notre pays et devenir des associés à part entière des autres composantes de notre société. Déterminés à préserver le caractère distinctif de leurs propres cultures, ils veulent pouvoir disposer des pouvoirs et des compétences qui leur permettront de résoudre à leur manière les problèmes auxquels ils font face. Ils veulent que l'on reconnaisse leur droit inhérent à se gouverner eux-mêmes.

La lutte pour l'autodétermination n'est pas un fait nouveau. Mais elle a pris un nouvel élan durant les années 1970 et 1980, lorsque les associations autochtones de tout le Canada se sont mises à exiger la reconnaissance constitutionnelle des droits des autochtones, et notamment de leur droit à l'autodétermination. En 1985, des représentants des Premières Nations de l'Ontario, du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial ont signé une Déclaration d'intention politique, prévoyant la mise sur pied d'un groupe de discussion tripartite chargé d'étudier la question de l'autodétermination. En février 1986, les gouvernements fédéral et provincial et la nation Nishnawbe-Aski ont signé un document d'entente dans lequel les trois parties s'engageaient à négocier des ententes dans toute question d'intérêt mutuel concernant cette nation, notamment les pouvoirs et les mécanismes institutionnels nécessaires à l'exercice de l'autodétermination.

Mais c'est la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, tenue en 1987, qui a représenté le point culminant des efforts des militants autochtones. Malheureusement, cette conférence n'a pu se terminer par la conclusion d'un accord sur la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'autodétermination. À la suite de cet échec, le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement fédéral ont réaffirmé leur promesse de poursuivre la négociation d'accords

sur l'autodétermination avec les collectivités autochtones.

On comprend que les autochtones soient déçus et impatients. Le Comité remercie ceux qui ont fait l'effort de lui faire connaître les points de vue des Premières Nations et des autochtones vivant en dehors des réserves. Nous sommes conscients du fait que beaucoup craignent que notre rapport ne soit qu'une autre étude des problèmes des autochtones qui n'aboutisse à rien, ou, pire encore, qui aboutisse à l'imposition de nouvelles "solutions" contraires aux valeurs des autochtones. Nous espérons que les recommandations que nous présentons dans le présent chapitre favoriseront réellement la satisfaction des aspirations des peuples autochtones.

La Confédération des Premières Nations de l'Ontario a identifié quatre principes essentiels à l'élaboration des services communautaires et sociaux. Ces services doivent être :

- conçus en fonction des Premières Nations et fidèles à leur culture quant au fond et à la forme:
- conçus par les Premières Nations, c'est-à-dire qu'ils doivent prévoir la direction par les Premières Nations de leur planification et de leur élaboration;
- enracinés dans les collectivités, c'est-à-dire élaborés et offerts par les collectivités elles-mêmes; et
- dirigés par les Premières Nations, c'est-à-dire administrés sous l'autorité des conseils et des lois des Premières Nations.¹⁷

Ces principes représentent un étalon d'après lequel nous pouvons mesurer l'élaboration progressive des services d'aide sociale destinés aux peuples autochtones de l'Ontario. Le Comité appuie l'orientation dont ils se veulent l'expression.

Le Comité comprend aussi que, si elles veulent atteindre "l'autodétermination, la responsabilité sociale et l'autonomie", le les Premières Nations doivent prendre la direction de leurs propres collectivités dans des domaines autres que celui de l'aide sociale. Mais c'est sur cette dernière question que le Comité doit concentrer ses travaux. On ne nous a pas réservé un siège à la table tripartite de négociation. Nous nous retiendrons donc de proposer des moyens susceptibles de permettre aux autochtones d'atteindre l'autodétermination.

Nous pouvons toutefois recommander fortement que toutes les modifications du système d'aide sociale susceptibles de concerner la population autochtone respectent l'objectif de l'autodétermination. Le gouvernement ne devrait donc adopter aucun règlement ni aucune loi risquant de nuire à l'objectif de l'autodétermination ou de compromettre son avènement. Si les peuples autochtones le jugent à propos, le gouvernement devrait y ajouter une clause dérogatoire qui protégerait spécifiquement les droits des autochtones de toute violation.

Les collectivités constituées en réserves ne sont pas les seules à aspirer à l'autodéter-

mination. L'Association des Métis et aborigènes de l'Ontario déclare :

Il convient donc que nous ayons la possibilité de prendre soin de notre peuple de la manière la plus efficace et la plus appropriée du point de vue culturel. L'histoire prouve que les sociétés autochtones ont toujours été capables de répondre à leurs propres besoins sociaux lorsqu'elles ont disposé d'une solide assise économique. Nos "collectivités" autochtones doivent avoir la haute main sur la conception et la mise en application de leurs programmes et de leurs services d'aide sociale. 19

Le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à négocier des ententes menant à l'autodétermination des collectivités autochtones vivant dans des réserves ou en dehors de ces dernières. Il n'existe encore aucun mécanisme permettant d'engager des négociations tripartites avec des groupes autochtones représentant des collectivités autochtones vivant en dehors des réserves. Il est cependant possible que des négociations futures donnent naissance à une certaine forme d'autorité constituée représentant les autochtones vivant hors des réserves. La réforme doit donc respecter l'objectif visant à l'élaboration de programmes et de services d'aide sociale conçus par les autochtones et dirigés par eux.

Réforme et transition

La consultation est la première étape du processus menant à notre objectif, qui est de permettre aux populations autochtones de concevoir et d'offrir des services d'aide sociale et connexes adaptés à leurs cultures. Sans cette consultation, la confiance disparaîtra avant même que le processus ne soit amorcé. Nous sommes conscients du fait que les gouvernements ont généralement la réputation de consulter les parties concernées après coup, c'est-à-dire lorsqu'ils ont déjà ébauché les politiques ou les règlements qu'ils leur soumettent. Les dirigeants autochtones ont l'impression que, même quand on leur demande leur avis, on tient rarement compte de leurs suggestions. Il est primordial de faire participer les collectivités autochtones au processus de réforme du système, depuis ses débuts et à chacune de ses étapes, notamment lors de la rédaction du projet de loi comme tel. Par ailleurs, le processus de mise en oeuvre du nouveau système doit lui aussi donner lieu à une collaboration étroite avec ces collectivités, à leur consultation et à des mesures de soutien.

RECOMMANDATION 204

Les populations autochtones de l'Ontario doivent jouer un rôle à toutes les étapes de la réforme du système d'aide sociale dans la mesure où cette réforme concerne leurs collectivités, notamment lors de la rédaction du projet de loi et au cours du processus de mise en oeuvre du nouveau système.

La mise en application de cette recommandation requiert trois sortes de mesures transitoires : des mesures à court terme, qui ne nécessitent pas de modification des lois actuellement en vigueur; l'adoption d'une nouvelle loi visant spécialement les collectivités autochtones et ayant pour objet de leur donner des pouvoirs discrétionnaires étendus en matière de conception et de prestation de leurs propres services d'aide sociale; et, enfin, le transfert de la responsabilité législative des programmes sociaux à des gouvernements autochtones. Toutes transitoires qu'elles soient, ces mesures doivent être mises en application en même temps. Les réformes à court terme doivent être entreprises immédiatement. Il faut aussi dès maintenant préparer une loi provinciale prévoyant la prise en charge et la prestation par les autochtones de leurs services d'aide sociale. Enfin, nous incitons fortement le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement fédéral à s'engager à négocier la modification de la Convention sur le bien-être des Indiens avec les Premières Nations, et à définir un cadre susceptible de faciliter la négociation du transfert de la responsabilité législative des services d'aide sociale et connexes aux gouvernements des Premières Nations.

D'un point de vue général, la réforme de l'aide sociale est une question qui relève de la compétence de l'Assemblée législative provinciale. Du point de vue du droit constitutionnel, un régime général d'aide sociale s'appliquerait à tous les peuples autochtones à moins qu'il n'entre en conflit avec les droits définis dans les traités ou avec les lois fédérales. Si l'on veut que la réforme du système d'aide sociale, en ce qu'elle vise les populations autochtones, soit particulièrement bien adaptée à la situation de ces dernières, il nous faut réexaminer les limites des compétences de la province à légiférer en ce qui concerne les "Indiens et les terres réservées aux Indiens".

Il ne nous appartient pas d'étudier ici les limites précises des compétences législatives de la province en ce qui concerne l'instauration d'un régime d'aide sociale spécifique aux autochtones. Toutefois, il est évident que le meilleur moyen de réorganiser complètement l'aide sociale ou les services sociaux plus étendus est de favoriser l'adoption de lois fédérales et provinciales nouvelles et harmonieuses. Un autre moyen serait de ne modifier que les lois provinciales tout en étant conscients des limites des pouvoirs de la province en ce qui concerne les autochtones. Nous croyons que ce dernier moyen permettrait d'atteindre nos principaux objectifs. Toutefois, comme on s'en rendra compte, la réussite des réformes adoptées à l'échelle provinciale dépendra de certaines modifications qu'il faudra apporter à la Convention sur le bien-être des Indiens.

Dans le cas des autochtones vivant en dehors des réserves, il faudra, dès que possible, avoir recours aux collectivités autochtones pour leur offrir des services appropriés d'un point de vue culturel. La nouvelle loi devrait permettre d'entreprendre des

négociations visant à permettre aux collectivités d'autochtones vivant en dehors des réserves d'exercer une plus grande direction sur la prestation des services destinés à leurs membres.

Réformes à court terme

Nos discussions avec des groupes autochtones ont fait ressortir un certain nombre de domaines dans lesquels il serait possible d'adopter certaines réformes immédiatement, sans attendre la modification des lois actuellement en vigueur. Dans ces domaines, l'accent doit être mis sur la souplesse, c'est-à-dire permettre une nouvelle interprétation des diverses exigences actuelles du système dans le but de répondre à l'urgence d'offrir des services propres aux autochtones et mieux adaptés à leurs cultures.

Ces réformes à court terme sont directement axées sur des problèmes particuliers; cela ne veut pas dire qu'elles ne soient pas importantes. Elles sont, en fait, une étape essentielle dans la transition vers l'autodétermination. Elles sont aussi primordiales pour prouver la bonne foi du gouvernement. Certaines de ces questions sont sources d'irritation dans les relations entre la province et les bandes indiennes depuis si longtemps qu'elles sont devenues un symbole de la lenteur avec laquelle le gouvernement progresse dans la réalisation des objectifs des Premières Nations.

L'exposé qui suit est loin d'être exhaustif. Nous le voyons seulement comme une base de départ devant mener à l'adoption des réformes à court terme.

RECOMMANDATIONS CONNEXES

D'autres chapitres du présent rapport contiennent des recommandations qui aideront les autochtones autant que le reste de la population. Nous ne pouvons les rappeler ici toutes; nous n'en avons donc choisi que quelques-unes, qui concernent plus particulièrement le travail autonome et les biens.

Ainsi, nous recommandons que le travail autonome ne soit plus, à priori, un critère d'inadmissibilité à l'aide sociale. Il y a lieu de modifier les règles appliquées actuellement dans le but de permettre aux travailleurs autonomes de faire la transition vers un travail autonome plus viable, et ce, avec le soutien de l'aide sociale. En ce qui concerne les biens, nous proposons que la définition de ceux qui peuvent être protégés tiennent désormais compte de facteurs culturels. Nous recommandons aussi d'augmenter le plafond de la valeur des biens qu'un bénéficiaire de l'aide sociale peut conserver et de déclarer un moratoire quant à la liquidation des biens imposée à certains, notamment les fermiers et les propriétaires d'entreprises employant une ou deux personnes. De telles modifications devraient être à l'avantage des autochtones qui s'adonnent à des métiers traditionnels tels que la chasse, la trappe, la cueillette et la pêche. Un grand nombre de ces travailleurs traditionnels ont besoin d'aide parce qu'ils n'arrivent pas à

tirer un revenu annuel adéquat de leur travail, bien que leur apport à leur famille, à leur collectivité et à leur culture soit considérable.

Accessibilité

Les administrateurs autochtones de l'aide sociale se plaignent du fait que les crédits affectés à l'emploi spécial, à la formation ou à d'autres programmes ne soient pas mis à la disposition de leurs collectivités ou soient déjà dépensés ailleurs lorsqu'ils apprennent l'existence de ces nouvelles mesures. Leurs collectivités ne profitent donc jamais de ces programmes spéciaux. Le manque d'information des administrateurs autochtones de l'aide sociale sur les crédits spéciaux ou sur les nouveaux programmes représente un problème de communication qu'il serait possible de résoudre grâce à des rencontres ou à des contacts réguliers entre ces administrateurs et le personnel du gouvernement provincial.

Cette question met en jeu un problème encore plus fondamental, à savoir la grande réticence de la province à offrir des programmes aux bandes indiennes lorsqu'elle n'est pas sûre que le gouvernement fédéral sera prêt à en partager les frais. Par ailleurs, comme la contribution du gouvernement fédéral dans le cadre de la Convention sur le bienêtre des Indiens est de loin la plus importante, les responsables fédéraux s'inquiètent de se voir forcés à contribuer à un nouveau programme provincial dans lequel la part du gouvernement provincial ne sera que de 5 à 6 %.

RECOMMANDATION 205

La province devrait amorcer des discussions sur le partage des frais des nouveaux programmes et des nouveaux services longtemps avant de les mettre en oeuvre.

RECOMMANDATION 206

La province devrait offrir aux autochtones toutes les nouvelles prestations d'aide sociale et tous les nouveaux services connexes, que le partage de leurs frais soit prévu ou non en vertu de la Convention de 1965 sur le bien-être des Indiens.

SERVICES COMMUNAUTAIRES

Il est particulièrement important pour les bandes situées loin des grandes villes que les programmes soient offerts chez elles. Nous voulons encourager tous les Ontariens à se doter des compétences dont ils ont besoin pour se trouver un travail et devenir indépendants, mais ils ne devraient pas avoir à se déraciner, ni eux ni leurs familles, pour recevoir la formation nécessaire à ces fins.

RECOMMANDATION 207

Il y a lieu de mettre un plus grand nombre de services communautaires à la disposition des bandes indiennes, particulièrement de celles qui sont établies dans des régions éloignées.

Administrateurs autochtones de l'aide sociale

L'aide sociale générale a été le premier programme provincial que les bandes ont administré au bénéfice de leurs membres. Certaines d'entre elles en sont responsables depuis plus de 20 ans. En dépit de cette longue relation de travail avec la province, l'*Ontario Native Welfare Administrators Association* a identifié plusieurs problèmes auxquels ses membres ont à faire face depuis longtemps.

Par le passé, les administrateurs de l'aide sociale étaient souvent le seul lien entre les membres de la bande et tous les services sociaux. En dépit de leur rôle central à titre de responsables des dossiers, ils n'ont reçu pendant longtemps que très peu de formation susceptible de leur faciliter ce rôle auprès de leur peuple. La formation offerte par le Ministère s'est surtout fondée sur une vision étroite de leur rôle d'interprètes des critères d'admissibilité et de planificateurs des budgets. Ce n'est que tout récemment que l'on a commencé à affecter des crédits à une formation plus étendue des administrateurs de l'aide sociale.

Les administrateurs de l'aide sociale ont été pendant longtemps aux premières lignes de la prestation des services destinés aux Indiens. Toutefois, au cours des 10 dernières années, le personnel des bandes s'est diversifié à la suite de l'embauchage de spécialistes en services aux alcooliques, en orientation, en protection de l'enfance, en aide familiale, en probation, en logement et autres programmes sociaux. Et, comme les administrateurs de l'aide sociale avant eux, ces nouveaux spécialistes manquent de formation et d'expérience en gestion des dossiers. Un nouveau problème qui se pose aux bandes est la coordination de leurs services sociaux.

Les administrateurs autochtones de l'aide sociale sont classés en employés à temps partiel ou à temps plein selon le nombre des dossiers d'aide sociale dont ils s'occupent, mais l'application des critères de classification n'est pas uniforme dans toute la province. Les exposés des bandes, des associations et de l'onwaa soulignent le fait que les administrateurs de l'aide sociale doivent jouer un plus grand rôle, notamment en matière d'information, de planification des cas et de coordination. Toute-fois, aucun programme actuel n'assure le financement de la fonction de coordination des différents programmes.

RECOMMANDATION 208

Il y a lieu de reconnaître le rôle plus diversifié des administrateurs

autochtones de l'aide sociale et de leur offrir la formation dont ils ont besoin pour se préparer à remplir ce rôle.

RECOMMANDATION 209

Il y a lieu d'assurer le financement et le soutien de la coordination de l'aide sociale avec les autres programmes sociaux offerts dans les collectivités autochtones.

PROMOTION SOCIALE

L'embauchage d'un plus grand nombre d'autochtones par le ministère des Services sociaux et communautaires contribuerait certainement à l'établissement de liens avec les collectivités autochtones. Ainsi, aucun des agents d'étude des programmes provinciaux n'est autochtone. Les Premières Nations ont exigé la représentation des collectivités autochtones au sein des commissions de révision du Ministère. Il serait bon de se rendre à cette demande.

RECOMMANDATION 210

Il y a lieu de lancer un programme soutenu de promotion sociale pour faire en sorte que les autochtones occupent davantage de postes supérieurs et de première ligne au sein du ministère des Services sociaux et communautaires. La Commission de révision de l'aide sociale devrait comprendre des membres autochtones.

Cette question est aussi importante dans les régions où une importante population autochtone vivant en dehors d'une réserve reçoit des services dans une collectivité non autochtone. Il faudrait s'assurer que, grâce à une formation adéquate, les autres membres du personnel traitant avec des autochtones prennent conscience des différences culturelles.

RECOMMANDATION 211

Les membres non autochtones du personnel du Ministère susceptibles de traiter avec des bénéficiaires autochtones devraient recevoir une formation adéquate en matière de différences culturelles dans le but de leur faire mieux comprendre les traditions autochtones.

Prestations au titre de la vie dans le Nord

Nous avons traité ailleurs dans le présent rapport des améliorations qu'il serait bon d'apporter à la structure des prestations dans le but d'en assurer la suffisance. Toutefois,

une question, en particulier, est revenue constamment dans nos discussions avec les associations autochtones, à savoir le coût de la vie dans les collectivités éloignées du nord de l'Ontario. L'étude que le Comité a lui-même menée sur le coût de la vie dans le Nord montre que le coût des nécessités telles que la nourriture et le transport tend à changer souvent et de manière marquée. Depuis quatre ans, le ministère des Services sociaux et communautaires suit l'évolution du coût de la vie dans le Nord éloigné chaque fois qu'il modifie le barème des prestations et redresse les baux de l'aide sociale en conséquence tous les ans.

Comme premier pas vers une plus grande adaptation du programme aux besoins des collectivités autochtones, le Ministère devrait faire participer plus directement les collectivités du Nord éloigné à l'établissement du barème des prestations en fonction du coût de la vie. En outre, le supplément au titre de la vie dans le Nord devrait être versé dans le cadre des prestations familiales et de l'aide sociale générale plutôt que dans celui de l'aide spéciale ou supplémentaire.

RECOMMANDATION 212

Le Ministère devrait continuer à suivre l'évolution du coût de la vie dans le Nord éloigné et il devrait faire participer directement les collectivités autochtones à l'établissement du barème des prestations. Le supplément au titre de la vie dans le Nord devrait être versé dans le cadre des prestations familiales et de l'aide sociale générale.

LOGEMENT ET SERVICES PUBLICS

Les autochtones ne sont pas les seuls à s'être plaints de la manière dont l'aide sociale tient compte de leurs frais de logement et d'électricité. Cependant, nous soulevons cette question dans le cadre du présent chapitre parce que les autochtones eux-mêmes la qualifie d'urgente. Les barèmes actuels sont souvent inadéquats et les méthodes servant à les établir, beaucoup trop compliquées. De plus, ces barèmes ne sont pas toujours uniformes d'une collectivité à l'autre. Comme nous l'avons recommandé dans le chapitre 4, nous croyons qu'il y a lieu de redresser immédiatement ces barèmes de sorte qu'ils représentent la totalité des frais réels de logement jusqu'à concurrence du plafond de l'allocation versée à ce titre. Par ailleurs, cette allocation devrait couvrir la totalité des frais réels des services publics.

Réparation des habitations

En vertu d'une interprétation stricte des règles relatives à la propriété, beaucoup d'autochtones ne peuvent obtenir de fonds de l'aide sociale lorsqu'ils doivent réparer d'urgence leur résidence parce que cette dernière est la propriété de leur collectivité

plutôt que la leur. De telles technicalités renforcent l'impression chez les autochtones que le système joue en leur défaveur. Le financement de la mise en chantier de nouvelles habitations et des réparations des habitations existantes est à l'heure actuelle assuré par un grand nombre d'organismes fédéraux et provinciaux; nous recommandons sa refonte dans le but de faciliter la modernisation des habitations inadéquates dans lesquelles vivent beaucoup d'autochtones. Toutefois, nous tenons à préciser que l'aide sociale n'est pas le meilleur moyen d'offrir des programmes étendus de mise en chantier et de rénovation d'habitations.

RECOMMANDATION 213

Les lignes directrices de l'utilisation du fonds de réparation de maisons devraient permettre l'octroi d'allocations au titre des réparations d'urgence des habitations possédées par les collectivités autochtones.

Obsèques

Les autochtones que nous avons rencontrés nous ont fait part de nombreuses plaintes relativement à la question des obsèques. Les fonds octroyés pour le transport de la dépouille mortelle de la municipalité où le défunt vivait à la réserve où il a exprimé le désir d'être enterré sont souvent insuffisants. De telles difficultés sont perçues comme une insulte à la famille et à la collectivité éprouvées. Dans certains cas, le défunt peut avoir exprimé le désir d'être enterré dans sa réserve, même s'il a vécu longtemps dans une grande ville. Les fonds nécessaires au transport de la dépouille et aux obsèques doivent provenir du budget de l'aide spéciale et ce budget doit être assez important pour satisfaire ces besoins.

RECOMMANDATION 214

Les frais d'obsèques et connexes doivent être considérés comme un besoin essentiel.

Ces quelques points ne sont qu'un exemple des questions qu'il serait possible de résoudre assez facilement moyennant un peu d'imagination et de souplesse, et en tenant compte de la situation particulière des populations et des collectivités autochtones.

Le débat constitutionnel et les mesures tripartites

Tout examen des services offerts aux populations autochtones doit absolument se dérouler sur la toile de fond du partage des pouvoirs prévu par le système fédéral canadien. L'aide sociale ne fait pas exception à cette règle. Nous comprenons et respectons

LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES

la position adoptée par les Premières Nations, à savoir que tout affaiblissement de la responsabilité fédérale doit être exclu. Par ailleurs, nous croyons que les diverses responsabilités définies dans la Constitution ne doivent pas être un obstacle à l'amélioration du système d'aide sociale. En fait, nous serions fort déçus que le gouvernement fédéral ou la province hésitent à entreprendre des négociations sur cette question sous prétexte de l'impossibilité de la régler avant d'avoir résolu tout un éventail de différends fédéraux-provinciaux encore en suspens. Cela reviendrait à dire que l'on ne peut commencer un repas, tout affamé que l'on soit, avant d'avoir fini de planifier le menu. Les auteurs du rapport intitulé "Un homme affamé ne se plaint pas" comprendront sûrement l'ironie de cette image.

En signant la Convention de 1965, le gouvernement fédéral a accepté de partager, selon une formule spéciale, les frais des services offerts aux Indiens inscrits en vertu de quatre lois provinciales. La province, quant à elle, a accepté d'offrir tous ses programmes et tous ses services aux Indiens inscrits et à d'autres autochtones. Toutefois, comme le rappelle le mémoire des Premières Nations, "la province s'est jusqu'à maintenant contentée de déléguer aux Premières Nations la responsabilité de la prestation des services dont le gouvernement fédéral a accepté de partager les frais", ²⁰ Ainsi donc, les autochtones ne peuvent profiter des programmes et des services qui ne font pas l'objet d'une entente de partage des frais entre les gouvernements fédéral et provincial. Les dirigeants indiens se retrouvent ainsi au milieu d'une bataille qui oppose les comptables des divers paliers de gouvernement.

La Convention sur le bien-être des Indiens est le reliquat d'une époque révolue. Elle se fonde sur le modèle de la prestation des services par les municipalités et non sur le principe de la conception et de la direction de ces services par les autochtones euxmêmes. Les populations autochtones de l'Ontario n'ont joué aucun rôle dans sa négociation. Il se peut que cette convention soit maintenant un obstacle bien plus qu'un outil utile à l'élaboration d'un nouveau système d'aide sociale plus favorable aux autochtones. Toutefois, comme il s'agit d'une entente de partage des frais à laquelle on n'a imposé aucune limite, on comprendra que les autochtones soient soucieux, à une époque où de telles ententes sont rares, de ne pas perdre cette caractéristique, au moins tant qu'un meilleur système n'aura pas fait ses preuves.

RECOMMANDATION 215

Il est bon de conserver la Convention sur le bien-être des Indiens jusqu'à ce que le gouvernement fédéral, le gouvernement de l'Ontario et les Premières Nations aient pu soit négocier les modifications qu'il est nécessaire de lui apporter, soit conclure une meilleure entente.

J.R. 28 ans, une réserve du Nord

J.R. reçoit l'aide sociale générale pour lui-même, sa femme et ses trois enfants.

J.R. et sa famille vivent dans une maison de cinq pièces, bâtie en 1971, qui n'a pas été rénovée ni réparée depuis. Les fenêtres sont brisées et recouvertes de polyéthylène pour conserver la chaleur. Le plancher est inégal, en raison de la détérioration des fondations. La maison est très froide en hiver et coûte très cher à chauffer.

Pas de compétences, pas de travail

J.R. est un exemple typique de tous ceux qui vivent dans les collectivités isolées du Nord, et qui n'ont jamais eu la possibilité de quitter la réserve après l'école. Il est resté dans sa collectivité, s'y est marié sans avoir saisi l'importance de l'instruction. Aujourd'hui il comprend que, s'il avait continué ses études, il serait mieux en mesure de pourvoir aux besoins de sa famille. J.R. n'a jamais eu d'emploi saisonnier parce qu'il n'a pas de métier et qu'il n'a jamais appris à pêcher, à chasser et à trapper. Autrement dit, J.R. est incapable d'arrondir son chèque d'aide sociale comme d'autres bénéficiaires pour faire face au coût de la vie dans le Nord.

J.R. reçoit deux chèques de 450,17 \$ par mois (soit 900,34 \$) de l'aide sociale : 328,50 \$ pour ses besoins essentiels, 83 \$ pour le transport, 28,67 \$ pour le mazout

et 10 \$ pour le supplément d'électricité en hiver. Dès qu'il reçoit son chèque, il va à La Baie pour payer ses dettes. Il a un compte d'électricité dans lequel il verse 42 \$ par mois, un compte d'épicerie sur lequel il peut acheter jusqu'à 400 \$ par mois et un compte à paiements différés dans lequel il verse 100 \$ par mois pour rembourser le prix d'une motoneige, moyen de transport nécessaire dans le Nord. La motoneige coûte 2 800 \$. Le montant total versé dans ces comptes est de 542 \$ par mois; avec les 358,34 \$ restants, il doit subvenir aux besoins de sa famille. Comme J.R. n'a ni métier ni perspective d'emploi, il ne peut compter que sur son maigre chèque d'aide sociale pour faire vivre sa famille.

LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES

Après avoir recommandé de faire preuve de prudence en ce qui concerne la Convention sur le bien-être des Indiens, nous ne voulons pas laisser l'impression que le statu quo est satisfaisant. Bien au contraire, nous souhaitons voir les discussions menées sur la modification des services d'aide sociale offerts aux autochtones passer des limites aux possibilités. La solution que nous préférons est l'adoption de lois fédérales et provinciales harmonieuses, visant à donner aux bandes indiennes une responsabilité étendue dans la prestation de leurs propres services d'aide sociale et connexes. Les négociations tripartites entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les Premières Nations devraient avoir pour objet de modifier la Convention sur le bien-être des Indiens dans le but de reconnaître la compétence des bandes dans ces questions et de mettre sur pied des modalités acceptables de partage des frais.

Tandis que le partage des pouvoirs en vertu de la Constitution restreint certainement la marge de manoeuvre de l'Ontario à cet égard, l'adoption de lois fédérales et provinciales harmonieuses rendrait inattaquable, du point de vue constitutionnel, un tel transfert de responsabilité aux collectivités autochtones; la modification de la Convention sur le bien-être des Indiens garantirait alors les fonds nécessaires au fonctionnement du nouveau système.

Loi provinciale

Dans les faits, il se peut que l'adoption de telles lois harmonieuses prenne un certain temps. Par conséquent, nous croyons que la province devrait légiférer pour se permettre de céder la direction de l'aide sociale aux collectivités autochtones.

RECOMMANDATION 216

L'Ontario devrait aller aussi loin que possible, dans les limites de ses compétences législatives et en collaboration avec les dirigeants autochtones, pour céder aux collectivités autochtones une responsabilité aussi grande que possible dans le domaine de l'aide sociale et des services connexes.

Les Premières Nations nous ont clairement exprimé leur inquiétude que toute mesure provinciale puisse affaiblir ou diminuer la responsabilité fédérale, qui, selon elles, est un élément essentiel du pacte conclu entre le Canada et ses nations autochtones. Pour calmer ces inquiétudes, nous recommandons l'inclusion d'une clause dérogatoire dans les lois provinciales adoptées en matière d'aide sociale. Cette clause permettrait essentiellement d'affirmer qu'aucune disposition légale ne déroge aux droits des autochtones à titre de peuples distincts.

6

TRANSITIONS

RECOMMANDATION 217

Si les Premières Nations en ressentent le besoin, il serait bon d'inclure une clause dérogatoire dans les lois provinciales régissant l'aide sociale et les services connexes.

Cette initiative à moyen terme nécessitera aussi des négociations tripartites puisque la nouvelle loi dont nous venons de parler supposera la modification des ententes de partage des frais conclues entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. À tout le moins, il faut que ces modalités couvrent les frais normaux de ces services ou en prévoient le partage jusqu'à concurrence d'un seuil défini. Puisque la refonte des programmes actuels d'aide sociale générale et de prestations familiales donnera naissance à un système unique, il faudra que l'adoption d'une nouvelle loi ontarienne en matière d'aide sociale s'accompagne donc de la modification de l'entente de partage des frais.

Les deux paliers de gouvernement doivent accepter le fait que la transition vers la direction par les autochtones de l'aide sociale requerra une augmentation des crédits affectés à ces fins. Il est cependant raisonnable d'espérer que toute nouvelle entente permette aux trois parties de définir et de prédire l'ampleur des frais associés au nouveau régime. Ceci dit, il faudra prévoir des fonds pour assurer la participation des autochtones à la planification de la nouvelle loi provinciale. Il faudra en prévoir d'autres pour permettre aux collectivités autochtones de prendre en charge et de poursuivre la planification de leurs programmes d'aide sociale; à ce titre, ces collectivités et leurs organismes auront besoin de ressources techniques et de fonds pour mener à bien la consultation de leurs membres. De plus, à mesure que les collectivités autochtones mettront au point leurs propres plans d'action, il faudra leur octroyer de nouvelles ressources au titre de la formation des bénévoles et du personnel de direction, d'administration et de prestation des services. Enfin, puisque les collectivités autochtones assumeront la fonction d'administration du programme assurée maintenant par le Ministère dans le cadre de l'aide sociale générale et des prestations familiales, elles auront besoin de nouvelles ressources pour concevoir et mettre sur pied des systèmes spécialisés d'information et de contrôle de la gestion.

RECOMMANDATION 218

Des négociations tripartites seront nécessaires pour définir les modalités de partage des frais qui assureront le financement du nouveau système d'aide sociale.

En ce qui concerne le contenu de la nouvelle loi provinciale, on pourra se guider sur

LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES

la Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille et tirer une leçon tant des points forts de cette loi que des problèmes qu'elle a soulevés. La Loi enchâsse le principe de la direction par les autochtones de services adaptés à leur culture. Un de ses articles permet au ministre des Services sociaux et communautaires de conclure des ententes avec des bandes indiennes et des collectivités autochtones pour assurer la prestation des services à l'enfance. Elle oblige aussi toute société ou tout organisme offrant des services ou exerçant sa compétence en vertu de ses dispositions dans le cas d'enfants autochtones à consulter à intervalles réguliers les bandes ou les collectivités autochtones et à offrir ces services d'une manière adaptée à la culture de ces collectivités.

La Loi sur les services à l'enfance et à la famille a permis à certains organismes indiens de services à l'enfance et à la famille, tels que Tikanagan, Payukotayno et Weechiit-te-win Family Services, d'être agréés à titre d'offices de services à l'enfance et à la famille. Il s'agit là d'un progrès important. Mais la Loi ne s'arrête pas là. Elle permet la conclusion d'ententes de dérogation à ses dispositions dans le but de permettre la prestation de services à l'enfance adaptés aux cultures autochtones. Cette disposition n'a aucune mesure avec les lois actuellement en vigueur en matière d'aide sociale. La Loi sur l'aide sociale générale permet aux bandes de fonctionner seulement comme des municipalités dans la prestation de l'aide sociale générale; la Loi sur les prestations familiales est mise en application par la province. Toutefois, cette différence qualitative reste dans le domaine des possibilités puisqu'aucune bande ne s'est encore prévalue de son droit de conclure une entente lui permettant de déroger aux dispositions de la loi. Les discussions à ce sujet se poursuivent entre le gouvernement et les Premières Nations, mais, jusqu'à présent, elles n'ont abouti à aucune entente permettant à un organisme indien de protection de l'enfance de déroger à des dispositions particulières de la loi.

Tout en appuyant les principes sur lesquels repose la Loi sur les services à l'enfance et à la famille, nous constatons que sa mise en application a donné lieu à certaines difficultés que la nouvelle loi en matière d'aide sociale devrait éviter. Le gouvernement n'a vraiment soumis le texte de la loi à la consultation des groupes autochtones que très peu de temps avant son adoption et sans s'interroger réellement sur la possibilité de mettre en application les méthodes proposées. Un autre problème a été l'absence des fonds nécessaires à la mise en application des modifications essentielles prévues dans la loi. Le gouvernement n'a pas cherché à modifier la Convention sur le bienêtre des Indiens ni entrepris aucune discussion avec le gouvernement fédéral quant à la possibilité de partager les frais des nouveaux services. Cette lacune a retardé la mise en application de certains aspects importants de la nouvelle loi, notamment la représentation des bandes aux audiences portant sur les cas d'enfants autochtones.

La Loi sur les services à l'enfance et à la famille a aussi soulevé le problème particulier

des soins conformes aux traditions. Le financement de ces soins n'est possible que si l'enfant devient d'abord pupille du système de protection de l'enfance. On a suggéré de les financer par le biais de la prestation aux parents de famille d'accueil offerte dans le cadre du régime d'aide sociale. Cette question fait l'objet d'une discussion plus détaillée au chapitre 4, dans lequel nous recommandons qu'il serait peut-être préférable que la Loi sur les services à l'enfance et à la famille permette ces soins et prévoie leur financement adéquat, sans rendre d'abord obligatoire le déclenchement d'une action en protection de l'enfance.

Nous croyons fermement que la nouvelle loi provinciale en matière d'aide sociale devrait suivre le modèle de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille.

RECOMMANDATION 219

Le préambule de la nouvelle loi devrait établir le principe de la prestation des services d'une manière adaptée à la culture de tous les bénéficiaires de l'aide sociale. En outre, ce préambule devrait aussi affirmer le principe selon lequel les collectivités autochtones de l'Ontario ont droit à recevoir et à diriger des services adaptés à leurs cultures.

RECOMMANDATION 220

La loi devrait autoriser la conclusion, entre le ministère des Services sociaux et communautaires et une bande ou un groupe de bandes, d'ententes visant à assurer la prestation de services intégrés d'aide sociale. Dans le but d'assurer la prestation de ces services de la manière jugée appropriée par la ou les bandes, la loi devrait permettre à cette ou à ces bandes de passer des ententes qui les soustrairaient à ses dispositions.

Comme nous l'avons déjà recommandé, il serait bon de modifier la Convention sur le bien-être des Indiens dans le cadre de négociations tripartites afin de tenir compte de la nouvelle loi et d'aménager des modalités équitables de partage des frais. Toutes ces mesures doivent être prises après consultation des Premières Nations et en collaboration avec elles.

RECOMMANDATION 221

Il serait bon de commencer immédiatement à consulter les Premières Nations en ce qui concerne le contenu et la mise en application éventuelle de la nouvelle loi.

LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES

Collectivités autochtones établies en dehors des réserves

Il serait bon de prendre immédiatement des dispositions pour assurer la prestation de services mieux adaptés à la culture des autochtones vivant en dehors des réserves. Ces services devraient demander à des autochtones d'aider d'autres autochtones.

RECOMMANDATION 222

À court terme, le gouvernement devrait conclure, avec des organismes autochtones, des ententes visant à assurer la prestation de formes particulières d'aide sociale, telles que la planification des possibilités, aux bénéficiaires autochtones vivant en dehors des réserves.

Les ententes conclues avec les organismes dirigés par des autochtones devraient tenter de régler certains des points faibles du système actuel d'aide sociale. L'Association des Métis et aborigènes de l'Ontario nous en a souligné quelques-uns : la prestation de services totalement inadaptés à la culture des autochtones, les stéréotypes raciaux, l'absence de descriptions réalistes des cas, l'absence de services communautaires dirigés par les collectivités, le bouleversement des formes traditionnelles de direction et de soutien collectif et l'absence d'une démarche globale dans le traitement des problèmes.²¹ À moyen terme, la nouvelle loi devrait permettre la conclusion, avec des groupes d'autochtones vivant en dehors des réserves, d'ententes visant à assurer la prestation de services d'aide sociale qui leur seraient propres.

RECOMMANDATION 223

La nouvelle loi devrait permettre la conclusion d'ententes permettant à des organismes autochtones établis en dehors des réserves d'offrir leurs propres programmes d'aide sociale.

Même si les organismes autochtones établis en dehors des réserves sont appelés éventuellement à avoir la même responsabilité que les bandes indiennes dans la prestation des services d'aide sociale, on ne peut nier la difficulté d'assurer la direction des autochtones sur les services offerts à l'extérieur des réserves. Les bandes indiennes disposent d'un territoire bien défini et leurs membres ont un sentiment d'appartenance à la collectivité. Les autochtones vivant en dehors des réserves se ressemblent par leur désir de conserver leur identité propre, mais ils ne forment pas une "collectivité" au même titre que les bandes. Un des problèmes soulevés par la mise en application de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille a été la difficulté de définir l'expression "collectivité autochtone établie en dehors des réserves" dans le cadre de certaines de

6

TRANSITIONS

ses dispositions. Toutefois, l'existence de ces difficultés ne veut pas dire qu'il soit impossible d'assurer la direction des autochtones vivant en dehors des réserves sur leurs services sociaux. Cela veut plutôt dire que les obstacles à franchir sont plus nombreux.

Nous croyons qu'il est possible de combler les aspirations des autochtones de l'Ontario, mais qu'il faut, pour cela, avoir la volonté politique d'y parvenir. Le partage constitutionnel des pouvoirs et des responsabilités dans le cadre du système fédéral canadien signifie que cette volonté politique doit se retrouver au palier fédéral comme au palier provincial.

Les deux paliers de gouvernement ont exprimé leur volonté de négocier des ententes menant à l'autodétermination des autochtones. Il existe des déclarations d'intention qui portent la signature des représentants des Premières Nations, du gouvernement fédéral et du gouvernement de l'Ontario. Il existe un Conseil tripartite qui pourrait représenter un lieu de négociation. La province s'est déclarée prête à mettre sur pied un lieu de négociation parallèle à l'intention des groupes autochtones établis en dehors des réserves.

Toutefois, les progrès réels ont été rares depuis l'échec de la dernière conférence constitutionnelle de 1987. Nous espérons que le transfert de la responsabilité des services d'aide sociale et connexes aux bandes indiennes servira de modèle à des ententes tripartites dans d'autres domaines. Telle est notre vision à long terme. À court et à moyen terme, les diverses mesures citées dans le présent chapitre nous semblent le meilleur moyen de commencer à combler le désir des collectivités autochtones de se lancer sur la route de l'autonomie, mais à leurs propres conditions.

Partout dans le présent rapport, nous avons insisté sur le lien entre l'aide sociale et les politiques et programmes mis en oeuvre tant par l'État que par le secteur privé. À plusieurs reprises, nous avons indiqué que, pour prendre tout son sens, la réforme de l'aide sociale doit s'accompagner de changements dans un grand nombre de domaines connexes. Le présent chapitre traite de quelques-uns des changements généraux requis dans les secteurs que nous n'avons pas encore couverts. Deux sections abordent le sujet de la réforme de deux secteurs directement en rapport avec l'aide sociale : la santé et le logement. Dans une troisième section, nous expliquons comment l'atteinte de nos objectifs dépend des dispositions légales régissant les obligations financières réciproques des membres de la famille.

Ensuite, nous examinons la collaboration importante qui doit exister entre le gouvernement provincial et deux autres principaux partenaires : le gouvernement fédéral (par le truchement de la législation fédérale relative au partage des frais des services, y compris ceux destinés aux personnes handicapées) et le secteur bénévole. Nous examinons ensuite comment s'assurer de l'appui du public pour la mise en oeuvre des changements que nous proposons. Enfin, nous remarquons comment la loi sur les droits de la personne la plus importante qu'ait jamais adoptée notre pays – la Charte canadienne des droits et libertés – influence nos recommandations. Ainsi, nous espérons pouvoir situer nos propositions dans le cadre d'un contexte plus vaste et illustrer l'envergure des changements qui sont nécessaires si l'on doit trouver des solutions efficaces aux problèmes qu'affrontent les personnes économiquement défavorisées de notre province.

SANTÉ

Dans l'ensemble, le système de santé de l'Ontario sert bien les Ontariens,¹ quoiqu'il existe encore des écarts énormes dans l'état de santé des diverses couches de la population. Nous sommes d'accord avec le Groupe d'experts sur les objectifs en matière de

santé en Ontario, pour dire que la principale cause des inégalités en matière de santé tient à "des inégalités liées aux facteurs fondamentaux de la santé, que l'on suppose être en rapport avec le milieu et l'hygiène". En d'autres termes, les différences au point de vue des menaces à la santé et de l'état de la santé sont sous l'influence du milieu physique et de la situation sociale et économique dans laquelle on vit.

Il existe un rapport indéniable et troublant entre la pauvreté et la mauvaise santé. Quoiqu'il ne s'agisse pas là de la seule cause d'une santé précaire, le fait de vivre dans la pauvreté a un effet sur les facteurs fondamentaux de l'état de santé. Ainsi, les personnes pauvres ne disposent ni d'un logement, ni d'une alimentation, ni de vêtements adéquats; leurs milieux de travail et de loisir sont dangereux; elles n'ont que des possibilités de loisir limitées; enfin, elles éprouvent des difficultés à obtenir les services de santé nécessaires et des renseignements courants à ce sujet. Le stress causé par la pauvreté peut affaiblir leurs mécanismes de défense et mettre leurs soutiens sociaux à l'épreuve. Il leur est parfois difficile d'adopter un comportement favorable à une bonne santé.

En bref, en comparaison des groupes à revenu plus élevé, les Canadiens économiquement faibles :

- présentent une plus grande incidence des problèmes de santé et sont plus souvent malades. Les membres de familles pauvres ont davantage recours à l'hospitalisation, surtout dans la mesure où ils font des séjours plus longs que la moyenne dans les hôpitaux;
- sont deux fois plus susceptibles de présenter des troubles mentaux;
- vivent moins d'années sans invalidité 14,3 années de moins pour les hommes et 7,6 années de moins pour les femmes;
- sont moins heureux. La tendance à se déclarer heureux diminue à mesure que l'on descend dans l'échelle socio-économique. Les personnes pauvres perçoivent également leur état de santé comme étant pire que celui de celles dont le revenu et l'éducation sont supérieurs;
- meurent plus jeunes. Les hommes peuvent s'attendre à vivre 6,3 années, et les femmes, 2,8 années de moins. Dans une mesure beaucoup plus grande que les personnes à revenu supérieur, ils meurent d'accident, d'empoisonnement, de violence, de troubles respiratoires et digestifs, bien que certains de ces troubles puissent pourtant être prévenus.³

Le Groupe d'experts sur les objectifs en matière de santé en Ontario a reconnu que la pauvreté est une source structurelle de maladies et d'invalidités. Un revenu suffisant est un facteur crucial dans l'atteinte et le maintien d'un bon état de santé. Le Groupe d'experts a réclamé "que l'on s'attache de façon consistante et vigoureuse à assurer un revenu suffisant à tous au moyen d'une variété d'initiatives, et ce, à tous les paliers de gouvernement".4

Le système d'aide sociale ne peut réduire la pauvreté ni les problèmes de santé qui en découlent sans la participation des autres organismes compétents en la matière – en particulier, le ministère de la Santé de l'Ontario. Toutefois, il a un rôle à jouer dans la poursuite de cet objectif qu'est l'amélioration de l'état de santé de tous les Ontariens.

Parmi les mesures globales que nous proposons pour améliorer la situation financière des bénéficiaires de l'aide sociale et des faibles salariés (par exemple, un meilleur accès aux débouchés, une augmentation des taux d'aide sociale et un programme de supplément de revenu), quelques-unes auront très certainement un effet positif sur la santé des pauvres. L'acceptation de ces recommandations sera peut-être la mesure la plus importante que puisse adopter l'Ontario en matière de santé. Cependant, si un accès à des ressources financières suffisantes est un facteur fondamental d'un bon état de santé, un certain nombre d'autres questions relatives à la santé ont également surgi lors de nos audiences publiques. Ces questions ne doivent pas être négligées.

Soins dentaires essentiels

Le programme des prestations familiales et celui de l'aide sociale générale garantissent tous deux des soins dentaires. Les bénéficiaires handicapés, leur conjoint et leurs enfants, ainsi que tous les enfants des bénéficiaires des prestations familiales ont droit à l'assurance des soins dentaires essentiels. Ce programme a été élargi en novembre 1987 afin de garantir certains nouveaux traitements dentaires, mais il n'assure toujours pas des traitements importants et plus coûteux, tels que la pose de prothèses et de couronnes. D'autres bénéficiaires des prestations familiales peuvent recevoir des soins d'urgence ou demander à leur administration municipale de recevoir de l'aide supplémentaire et des traitements non compris dans les soins d'urgence. Les bénéficiaires de l'aide sociale générale et leurs enfants peuvent recevoir des soins dentaires dans le cadre de l'aide spéciale. Certains faibles salariés ont également droit à l'aide spéciale.

Les faibles salariés ont souvent des difficultés à avoir accès aux soins dentaires. Maintenant, leurs enfants au moins peuvent recevoir les soins dentaires dont ils ont besoin. En septembre 1987, le ministère de la Santé de l'Ontario a lancé un programme dentaire à l'intention des enfants des écoles élémentaires qui ont besoin de soins immédiats ou d'urgence. Selon les termes de ce programme, ces enfants peuvent recevoir des soins dentaires gratuits si leurs parents déclarent ne pas avoir les moyens de payer les soins nécessaires, ne participent pas à d'autres régimes d'assurance, ni n'ont droit aux soins dentaires en vertu d'autres régimes d'aide provinciale. Ce programme s'appliquera également aux enfants des bénéficiaires de l'aide sociale. Le ministère de la Santé a accepté de leur assurer les soins dentaires compris dans son programme,

lorsque ces soins ne leur sont pas garantis par les prestations familiales ou par l'aide sociale générale. Dans ce cas-là, c'est le ministère des Services sociaux et communautaires qui assumera les frais de tels soins.

Nous félicitons le gouvernement d'avoir mis en place un programme qui assure des soins dentaires aux enfants des familles économiquement faibles. Il reste cependant deux questions importantes à résoudre.

Tout d'abord, on refuse encore les soins dentaires essentiels à de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale. À l'exception des personnes handicapées et de leur conjoint, ainsi que des enfants des bénéficiaires des prestations familiales, l'accès aux soins dentaires varie énormément d'un bout à l'autre de la province et se borne généralement aux cas d'urgence. Les membres des familles de faibles salariés peuvent aussi se voir refuser à la fois les traitements d'urgence et les soins essentiels en raison de la nature discrétionnaire des programmes d'aide spéciale à l'échelon municipal. Les enfants, tant des bénéficiaires de l'aide sociale générale que des faibles salariés, se voient peut-être favorisés par le nouveau programme d'assurance des soins dentaires de la province, mais une telle aide se limite aux soins immédiats et d'urgence, et le chevauchement des programmes offerts par l'aide sociale et par le ministère de la Santé est source de grande confusion. Dans l'ensemble, la diversité des modalités d'accès aux soins dentaires a été un des principaux motifs d'insatisfaction au cours de nos audiences publiques.

Deuxièmement, l'existence d'un programme d'assurance des soins dentaires réservé aux bénéficiaires de l'aide sociale distingue encore ces derniers de ceux qui ne reçoivent pas d'aide sociale. Étant donné que ces soins ne sont pas offerts dans le cadre des services destinés à l'ensemble de la population, les bénéficiaires de l'aide sociale se trouvent encore stigmatisés. En outre, s'ils désirent bénéficier d'une assurance complète, ils doivent s'adresser à deux programmes différents.

RECOMMANDATION 224

Il conviendrait d'élaborer un seul programme global d'assurance des soins dentaires et de l'offrir à tous les enfants et adultes économiquement faibles, qu'ils soient bénéficiaires de l'aide sociale ou pas.

Une telle intégration permettrait d'assurer une gamme plus vaste de soins, éliminerait le dédoublement de services dentaires et diminuerait la confusion qu'éprouvent souvent les consommateurs. Cela permettrait également d'amener les bénéficiaires de l'aide sociale au sein d'un programme de santé destiné à l'ensemble de la population et, donc, de diminuer du même coup le sentiment d'humiliation et la mise en marge qui découlent automatiquement d'une ségrégation des services qui leur sont offerts.

Assurance-médicaments

Les personnes âgées (soit de 65 ans ou plus) ainsi que les bénéficiaires de l'aide sociale ont droit à l'assurance-médicaments prévue dans le cadre du régime créé à cet effet. Les faibles salariés peuvent aussi y avoir droit en vertu de l'aide spéciale. Seuls les médicaments qui figurent au formulaire prévu à cet effet sont assurés, quoique les municipalités puissent offrir une aide additionnelle aux bénéficiaires qui doivent prendre des médicaments non prévus au programme; toutefois, les avantages accordés aux faibles salariés et le remboursement des frais de médicaments par les municipalités sont une forme d'aide discrétionnaire, et donnent lieu à de grandes différences entre les municipalités.

Le régime d'assurance-médicaments présente deux grandes lacunes. Tout d'abord, l'effet "de contrecoup" – dû au fait que les personnes qui cessent de bénéficier de l'aide sociale perdent soudain cette assurance – décourage beaucoup de personnes de se chercher un emploi. (Toutefois, dans un petit nombre de circonstances diverses, les anciens bénéficiaires des prestations familiales peuvent conserver leur carte d'assurance-médicaments bien que, techniquement, ils n'aient pas droit à cet avantage.) Au chapitre 4, nous avons proposé de réduire les conséquences de l'effet de contrecoup. Deuxièmement, il peut être extrêmement difficile, sinon impossible, aux faibles salariés qui n'ont pas droit à l'aide spéciale de s'acheter les médicaments sur ordonnance dont ils ont besoin. Il s'ensuit que ces personnes peuvent se trouver défavorisées par rapport aux bénéficiaires de l'aide sociale qui, quant à eux, ont droit à l'assurance-médicaments.

Tout au long de nos audiences publiques, nous avons constaté l'existence de personnes dont les frais de médicaments sont plus élevés que la moyenne et qui, par conséquent, se trouvaient dans l'impossibilité de conserver un emploi faiblement rémunéré. La division de l'Ontario de la Société canadienne du cancer a souligné dans son mémoire que, depuis plusieurs années, elle assume les frais des médicaments sur ordonnance destinés à soulager la douleur et à contenir les symptômes des personnes nécessiteuses atteintes du cancer.

RECOMMANDATION 225

On devrait envisager d'élargir le Régime d'assurance-médicaments à l'intention des personnes économiquement faibles qui n'ont pas droit à l'aide sociale, en particulier celles dont les frais de médicaments sont plus élevés que la moyenne.

Programme d'appareils et de prothèses

Les prothèses et autres appareils peuvent grandement accroître la capacité des personnes handicapées de jouer un rôle actif dans la collectivité. Il est essentiel de leur fournir de

tels appareils si nous voulons parvenir à notre objectif global, qui est de permettre aux bénéficiaires de devenir autonomes et de s'intégrer dans la société. Ce programme, offert par le ministère de la Santé, prend en charge 75 % des frais des prothèses et des appareils. Il incombe aux particuliers de régler le solde de 25 %.

À l'heure actuelle, certains appareils ne sont offerts qu'aux personnes âgées de 23 ans ou moins. D'autres sont offerts à tous, sans limite d'âge. Le ministère de la Santé met en place par étapes une meilleure assurance; elle sera complète pour toutes les catégories d'âge d'ici le 31 décembre 1989.

Il s'agit là d'un pas important, qui répond aux questions les plus importantes posées lors de nos audiences publiques. Les personnes handicapées peuvent cependant se heurter à d'autres lacunes du programme.

La contribution de 25 % que doivent verser les bénéficiaires de l'aide sociale peut être réglée par une prestation municipale dans le cadre de l'aide supplémentaire ou de l'aide spéciale, mais il s'agit là d'une prestation discrétionnaire. Nous avons appris que certaines municipalités n'accordent pas toujours cette forme d'aide, tandis que d'autres ne l'accordent jamais. L'importance de cette contribution peut aussi présenter un problème pour les faibles salariés qui ne reçoivent aucune aide sociale, car la demande d'une contribution de 25 % ne tient pas compte des moyens financiers de chacun.

Le programme n'assure pas un certain nombre d'appareils et de prothèses essentiels au fonctionnement optimal de certaines personnes. Il s'agit par exemple de décodeurs téléphoniques et de télévision, ainsi que d'appareils nécessaires à la toilette, à l'alimentation et au bain. Le programme n'assure pas non plus les appareils conçus pour le travail, tels que les systèmes d'adaptation du milieu destinés à un local précis. Les Services de réadaptation professionnelle règlent parfois de tels frais, mais, comme nous le recommandons au chapitre 6, nous préférerions qu'une telle aide provienne de programmes destinés à l'ensemble de la population. Enfin, les frais de réparation ne sont pas compris.

Il convient, à la fois, de combler ces lacunes et d'élargir, comme on l'a déjà entrepris, la portée du programme. Nous recommandons, à court terme, que le nouveau système d'aide sociale rembourse obligatoirement la contribution personnelle de 25 %. D'ailleurs, nous recommandons, au chapitre 6, que si le ministère de la Santé continue d'imposer cette contribution, le programme d'appareils et de prothèses lui-même prenne en charge ceux qui ne peuvent pas la payer.

RECOMMANDATION 226

Il convient d'élargir le programme d'appareils et de prothèses afin d'y inclure les appareils nécessaires sur les lieux de travail et les frais de réparation des appareils.

Aide au paiement des cotisations au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario

Les habitants de l'Ontario âgés d'au moins 65 ans, ainsi que leur conjoint, sont dispensés de payer leurs cotisations d'assurance-maladie, comme le sont les personnes à charge, célibataires et de moins de 21 ans, sans emploi à plein temps. La dispense s'applique également à ceux qui ressortent du ministère des Anciens combattants et aux bénéficiaires de l'aide sociale. Les travailleurs dont le revenu imposable annuel est inférieur à un plafond donné sont aussi partiellement ou entièrement dispensés du paiement de leurs cotisations. Enfin, les personnes provisoirement dans l'impossibilité de payer leurs cotisations, pour des raisons de chômage, de maladie ou d'invalidité, ont droit à une dispense de cotisation, sous certaines conditions. L'aide au paiement des cotisations au Régime d'assurance-maladie est un élément crucial du système de santé de l'Ontario. Elle représente le moyen de garantir l'accès aux soins médicaux à ceux qui n'ont pas les moyens de payer leurs cotisations.

Par contraste, le programme américain *Medicaid*, conçu pour prendre en charge les frais médicaux des pauvres, ignore de nombreuses personnes :

Une grande proportion des familles biparentales pauvres sont totalement dépourvues d'assurance-maladie. Contrairement à ce que l'on croit, *Medicaid* ne protège pas tous les pauvres. Les familles de faibles salariés n'y ont presque jamais droit, tout comme, souvent, les familles dont le père ou la mère est au chômage. Les emplois faiblement rémunérés offrent ramment un régime d'assurance. S'ils perdent leur emploi, les travailleurs perdent souvent aussi tous les avantages qu'ils avaient jusque là. En 1984, environ 40 % des faibles salariés travaillant à plein temps et des chômeurs déclaraient n'avoir aucune assurance. Si un membre de ces familles tombe mol ide, celles-ci doivent faire de gros emprunts, s'adresser aux hôpitaux de comté, s'en remettre aux oeuvres de charité ou obtenir l'aide d'amis ou d'organismes d'entraide.⁵

Au Canada, le revenu n'est pas un facteur dans l'obtention de soins de santé. Dans notre pays, les obstacles tiennent surtout aux modalités de prestation des services, à l'absence de certains services de santé dans les régions reculées et aux frais occasionnés par l'obtention de ces services – par exemple, la perte de salaire ou les frais de garderie et de transport.

L'aide au paiement des cotisations au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario présente toutefois un problème majeur. Le fait d'aider ainsi les pauvres risque de présenter, pour ceux qui ne demandent pas cette aide, une difficulté énorme : ils risquent de ne pas profiter de l'assurance-maladie. Les faibles salariés peuvent demander cette aide, mais on nous a souvent avisés que beaucoup de ceux qui y auraient droit ne la réclament pas. Peut-être ne savent-ils pas qu'il existe un tel programme; peut-être sont-ils trop embarrassés ou trop fiers pour s'y présenter; à moins qu'ils ne s'opposent à l'intrusion de la bureaucratie dans leur existence.

Par ailleurs, certains faibles salariés ont un revenu tel qu'ils n'ont droit qu'à une aide

partielle, ou qu'ils y sont carrément inadmissibles. L'admissibilité de l'aide et son niveau reposent sur le revenu annuel imposable et non pas sur les besoins, comme le démontrent les chiffres qui suivent.⁶

Aide à 100 % des cotisations :

- familles au revenu égal ou inférieur à 4 500 \$
- personnes seules au revenu égal ou inférieur à 4 000 \$

Aide à 75 %:

- familles au revenu allant de 4 501 \$ à 5 500 \$
- personnes seules au revenu allant de 4 001 \$ à 4 500 \$

Aide à 50 %:

- familles au revenu allant de 5 501 \$ à 6 000 \$
- personnes seules au revenu allant de 4 501 \$ à 5 000 \$

Aide à 25 %:

- familles au revenu allant de 6 001 \$ à 6 500 \$
- personnes seules au revenu allant de 5 001 \$ à 5 500 \$

Compte tenu de ces restrictions fondées sur le revenu, qui ne tiennent pas compte de la taille des familles, de nombreux faibles salariés, tant des personnes seules que des familles, se voient obligés de payer leurs cotisations, en totalité ou en partie, bien qu'ils vivent dans la pauvreté. Par exemple, une famille de quatre personnes, à Toronto, est dispensée des cotisations si son revenu imposable annuel n'est pas supérieur à 4 500 \$. Cette somme équivaut à un revenu brut (comprenant le salaire, les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants) de 16 503 \$; un tel revenu place cette famille à un niveau inférieur de 6 113 \$ au seuil de faible revenu, établi par Statistique Canada à 22 616 \$ pour une famille de quatre personnes à Toronto. En d'autres termes, l'aide à 100 % n'est accordée qu'aux familles qui vivent bien en-dessous du seuil de pauvreté.7

L'aide à 25 % est accordée aux familles dont le revenu imposable se situe entre 6 001 \$ et 6 500 \$. Un revenu imposable de 6 500 \$ représente un revenu brut de 18 592 \$ – soit encore 4 024 \$ de moins que le seuil de pauvreté pour une famille de quatre personnes à Toronto. Les familles qui vivent bien en-dessous du seuil de pauvreté ne reçoivent donc qu'une aide minimale. Les familles économiquement faibles dont le revenu brut dépasse 18 592 \$ n'ont droit à aucune aide et doivent payer la totalité de leurs cotisations.8 À l'heure actuelle, les cotisations annuelles du Régime d'assurance-maladie de l'Ontario s'élèvent à 714 \$ pour une famille et à 357 \$ pour une personne seule; ce taux uniforme est comparativement plus lourd pour les faibles salariés qui ne sont pas admissibles à l'aide dont nous venons de parler.

Ceux qui, pour quelque raison que ce soit, ne font pas de demande ou sont inadmissibles à l'aide au paiement des cotisations courent un risque grave; ils ne bénéficient pas de l'assurance-maladie ou, s'ils en bénéficient, c'est à grands frais. Beaucoup de

faibles salariés parviennent à payer leurs cotisations, mais seulement en grevant un budget déjà incertain. Parfois, l'idée de devoir payer des cotisations risque de décourager certains de se chercher un emploi.

Le ministère de la Santé nous a informés que les personnes qui sont dépourvues de ressources financières ou dont les cotisations font temporairement défaut peuvent malgré tout recevoir les soins médicaux voulus. Nous sommes toutefois inquiets du fait que la méthode actuelle de paiement des cotisations d'assurance-maladie représente un obstacle énorme pour les personnes économiquement faibles. À la limite, elle risque même de décourager ceux qui ne participent pas au Régime d'assurance-maladie de chercher à obtenir les soins dont ils ont besoin.

Le gouvernement de l'Ontario a déclaré son intention de supprimer par étapes les cotisations d'assurance-maladie et de financer le système de santé par le truchement direct du régime fiscal.9 Il se rangerait ainsi au rang des autres provinces du Canada, sauf deux (l'Alberta et la Colombie-Britannique). Nous sommes convaincus qu'une telle mesure est essentielle en ce qu'elle améliorerait grandement l'accès aux soins médicaux, surtout aux soins préventifs, pour un grand nombre de personnes économiquement faibles.

RECOMMANDATION 227

Il serait souhaitable d'abolir les cotisations au Régime d'assurancemaladie de l'Ontario.

Recherche et information

Les rapports du Groupe d'étude sur le système de santé de l'Ontario et du Groupe d'experts sur les objectifs en matière de santé en Ontario ont mis en relief le besoin d'un système régulier de collecte et de surveillance des données sur la santé en Ontario. En outre, il faudrait pousser la recherche pour mieux comprendre le rôle des facteurs environnementaux et socio-économiques sur l'état de santé et l'incidence des maladies.

Ces initiatives jetteraient les bases de l'information et de l'éducation en matière de santé, dont on a si grandement besoin. Il est impératif que les personnes économiquement faibles puissent avoir accès à cette information pour être mieux préparées à modifier les conditions et les comportements qui peuvent nuire à leur bien-être. Trop souvent, cependant, les personnes défavorisées et les bénéficiaires y ont difficilement accès.

Du reste, l'information doit être diffusée dans des endroits faciles d'accès et être présentée et écrite de façon facile à comprendre. Par ailleurs, l'information doit pouvoir atteindre son auditoire-cible. Le Programme d'éducation prénatale de Toronto, qui est gratuit, sert principalement aux personnes qui ont un salaire et un niveau d'instruction élevés, mais ne semble pas être accessible aux personnes défavorisées, aux adolescentes

enceintes ni aux minorités visibles.¹⁰ Il faut repenser les programmes de ce genre pour s'assurer d'en faire profiter les groupes défavorisés.

Enfin, l'information sur la santé doit porter principalement sur la prévention des maladies et la promotion de modes de vie sains plutôt que se concentrer sur la solution des problèmes après coup. Il faudrait également amener les gens à comprendre les divers facteurs complexes liés au bien-être, à la maladie ou à l'invalidité. Il est peu probable que la seule modification des habitudes de vie (comme un programme d'exercice plus dynamique) réussisse à rehausser de façon significative la qualité de vie des personnes qui vivent dans la pauvreté. Il faut également tenir compte des risques de maladie résultant de facteurs indépendants de leur volonté.

Un service communautaire de santé et de soutien

Au cours de la dernière décennie, de nombreux observateurs ont préconisé l'expansion et le renforcement des services de santé au sein de la collectivité plutôt qu'en établissement. Nous abondons dans leur sens. Les services communautaires facilitent l'amélioration des services de santé offerts tant aux personnes qu'aux collectivités. Ils sont donc plus susceptibles d'améliorer la santé de la population.

Les services communautaires sont plus accessibles aux membres de la collectivité, sont plus sensibles aux besoins de la région, sont plus susceptibles d'assurer les soins appropriés d'une manière économique et favorisent la liaison entre les services de santé et les services sociaux connexes.

LOGEMENT

On ne peut trop souligner le besoin urgent de logements abordables. Nous avons constaté, au cours de notre examen, que le logement s'est révélé être l'un des problèmes les plus graves auxquels devaient faire face les bénéficiaires de l'aide sociale et les faibles salariés, tout particulièrement dans les villes. À maintes reprises, le Comité a recueilli le témoignage de personnes qui consacrent de 50 % à 70 % de leur revenu au logement, leur laissant ainsi trop peu d'argent pour leurs autres besoins essentiels, comme la nourriture et les vêtements. Bon nombre d'entre eux doivent inévitablement s'adresser à une banque alimentaire après avoir payé leur loyer. Bon nombre également sont obligés de vivre dans des logements temporaires surpeuplés ou inférieurs aux normes, voire dans la rue. Les sans-logis sont de plus en plus nombreux, particulièrement dans les grandes agglomérations, où ils se réfugient dans les parcs, au-dessus des bouches d'air chaud, dans les cages d'escaliers, ou en se déplaçant d'un abri temporaire à un autre. La refonte du système d'aide sociale doit s'accompagner d'une volonté ferme d'assurer à la population un logement convenable et abordable.

Lorsque l'on étudie la situation actuelle du logement dans le cadre du système d'aide sociale, il faut tenir compte de trois aspects : l'offre, la modicité et les services de soutien. Il est évident qu'il faut augmenter de façon importante le stock des logements accessibles aux ménages économiquement faibles. En outre, les loyers de ces logements ne doivent pas grever de façon exagérée le revenu de ces personnes. Enfin, les personnes qui en ont besoin doivent pouvoir se prévaloir des services de soutien qui leur permettront de vivre de façon autonome au sein de leur collectivité.

Offre

Il n'y a tout simplement pas assez de logements locatifs abordables pour les gens qui en ont besoin. Les familles économiquement faibles -celles qui sont le moins susceptibles de se défendre sur le marché locatif – consacrent une trop grande part de leur revenu au logement, si toutefois ils ont le bonheur d'en trouver un. Les personnes seules, qui ne bénéficient de loyers indexés sur le revenu que depuis récemment, font face à des difficultés encore plus grandes. L'élément de l'aide sociale qui est lié au logement n'a aucun rapport avec le prix des loyers, ce qui cause de graves difficultés pour les personnes qui dépendent des prestations familiales ou de l'aide sociale générale.

Le Comité reconnaît la complexité du marché du logement et l'influence qu'ont eue des mécanismes de réglementation, un régime fiscal et des subventions visant indépendamment des éléments particuliers du marché sur l'écart croissant entre le coût des logements disponibles et les moyens dont dispose la population pour louer ou acheter ces logements. La politique gouvernementale dans un grand éventail de domaines a une influence importante sur le marché du logement. On nous a signalé, entre autres, que les récents projets de réforme fiscale du gouvernement fédéral feront monter le coût du logement. Même les mesures directes du gouvernement en matière de logement – comme les impôts sur le lotissement, le financement des hypothèques, les normes réglementaires et la réglementation des loyers – n'ont toujours visé que certains éléments de ce marché, sans égard à leurs effets éventuels sur les autres aspects. Une politique rationnelle s'impose pour qu'aucun palier ou secteur du gouvernement n'agisse sans consulter les autres intervenants, et pour que l'on évalue les effets de chaque initiative dans le cadre de l'offre générale de logements.

Les promoteurs privés nous ont affirmé qu'en raison du coût élevé des terrains, de la construction et du financement, la construction de logements destinés aux ménages économiquement faibles n'est pas rentable. Les secteurs publics et sans but lucratif précisent que les programmes actuels de logements subventionnés par l'État ne sont tout simplement pas efficaces dans les régions où le coût des logements est élevé, comme la communauté urbaine de Toronto et Ottawa. Les terrains sont rares et coûtent cher.

Témoignages

Contact Information Centre Midland De nombreux bénéficiaires de l'aide sociale doivent payer tellement pour un logement à peine suffisant que la plus grande partie de leurs prestations aboutit dans les mains des propriétaires plutôt que dans celles des bénéficiaires eux-mêmes.

Mothers Making Change, Kitchener/Waterloo Pour la plupart de celles d'entre nous qui dépendent de l'aide sociale, avoir un logement abordable est encore un rêve et, pour certaines d'entre nous, trouver n'importe quel endroit pour vivre est un cauchemar fait de la discrimination des propriétaires et de l'exigence du premier et du dernier mois de loyer, notre choix étant limité à des taudis surévalués.

Une bénéficiaire

J'ai essayé de m'en sortir, de faire quelque chose, mais je suis toujours tombée dans le désespoir causé par mon milieu. Il est déjà assez difficile d'être pauvre, mais c'en est trop que de vivre dans une pièce sale et infestée de parasites. Il est difficile de se lier avec d'autres personnes quand on a honte de son adresse. Si vous me demandez pourquoi je n'ai pas déménagé, je vous répondrai simplement que je vivais dans un des meilleurs immeubles.

Un bénéficiaire

Cela fait deux ans et demi que je demande, en vain, un logement subventionné à la Commission du logement d'Oshawa. On me répond qu'il y a peu de logements disponibles pour les gens de ma catégorie d'âge. Il semble qu'il n'y ait rien pour les personnes âgées de 40 à 54 ans.

Par surcroît, une fois l'emplacement choisi, il faut beaucoup de temps et d'argent pour obtenir le zonage approprié de la municipalité concernée. Les promoteurs de logements sans but lucratif reçoivent des subventions en immobilisations des gouvernements fédéral et provincial en vertu du programme de logement sans but lucratif. Le financement prévu par ce programme ne tient pas compte du temps ni du coût réels nécessaires à la planification, au zonage et à l'approbation d'un projet.

Par conséquent, les promoteurs de logements sans but lucratif n'ont pu utiliser toutes leurs subventions, bien que le besoin pour de tels logements se fasse partout sentir. Tout particulièrement dans les collectivités où les terrains susceptibles d'être mis en valeur sont rares, il faut presque à tout coup que l'emplacement soit étudié dans le cadre du processus de l'aménagement du territoire. Les diverses étapes d'aménagement du territoire et de lotissement prennent presque toujours plus de temps que ce qui est prévu par le système de financement actuel. Ne pouvant utiliser les fonds dans les délais prescrits, les promoteurs se voient obligés d'y renoncer.

Au cours de la dernière décennie, on a constaté une nette réduction dans la construction de tous les types de logements locatifs. Jusqu'en 1986, le taux de construction de logements sans but lucratif a également connu une baisse importante. Qui plus est, la crise du logement s'aggravera encore si l'on ne prend pas les mesures nécessaires pour mettre fin à la détérioration du stock de logements actuel. En outre, nombre de collectivités ont déjà perdu une bonne partie de leurs logements locatifs abordables par suite des démolitions, de la reconversion de certains en logements de grand luxe ou en immeubles non résidentiels. Cette situation ne peut que s'aggraver si l'on ne fait pas de la préservation et de la restauration des logements actuels une priorité.

Le Comité conclut qu'il faut prendre simultanément les mesures suivantes en ce qui concerne l'offre de logements : augmenter le nombre des nouveaux logements locatifs, préserver et restaurer les logements abordables actuels et mieux utiliser le parc immobilier actuel.

Construction de nouveaux logements locatifs

Les terrains, les programmes de subvention gouvernementaux et le zonage municipal sont les éléments clés de l'augmentation du nombre des nouveaux logements locatifs.

TERRAINS

Les terrains sont en nombre limité. À l'encontre des autres biens comme la nourriture et les vêtements, les terrains ne peuvent se multiplier à volonté, quelle que soit la demande. À mesure que la population de l'Ontario se concentre dans les grandes agglomérations, les terrains susceptibles d'être mis en valeur dans ces régions se font de plus en plus rares. Cette situation rend la construction de logements sans but lucratif beaucoup trop onéreuse pour les promoteurs qui ne peuvent ainsi faire concurrence à ceux qui veulent construire des logements de grand luxe beaucoup plus lucratifs.

D'ailleurs, les grandes agglomérations ne peuvent résoudre seules les problèmes de logement qui se posent dans leur propre territoire. Les marchés du logement débordent

des limites municipales : la construction de logements dans une municipalité peut effectivement avoir un effet sur le transport en commun ou autre, ainsi que sur les services publics dans les municipalités avoisinantes. Il faut donc aborder le problème du logement d'un point de vue régional.

Il faut immédiatement élaborer une stratégie permettant d'utiliser les terrains publics. Les gouvernements provincial et fédéral sont les plus grands propriétaires de terrains susceptibles d'être mis en valeur en Ontario. Cette ressource de grande valeur ne peut qu'apprécier au cours des ans et ne devrait pas sortir du domaine public.

Le gouvernement provincial s'est déjà engagé à considérer le logement comme une priorité dans le cadre de l'aménagement de ses terres et, à cette fin, a mis sur pied un comité de sous-ministres sur la priorité au logement. Il est impérieux que ce nouveau comité mette en oeuvre un plan approprié le plus tôt possible.

RECOMMANDATION 228

Il serait souhaitable que le ministère du Logement élabore un système selon lequel les biens-fonds appartenant à la province serviraient à la construction de logements abordables par des promoteurs de logements sans but lucratif.

Il y aurait lieu d'inciter le gouvernement fédéral à faire de même. Les sociétés de la Couronne, comme les Chemins de fer nationaux canadiens, sont propriétaires de nombreux terrains qui pourraient servir à la construction de logements abordables. Les municipalités, les conseils de l'éducation et d'autres organismes publics (les bibliothèques, les organismes de transport, entre autres) ainsi que les institutions privées comme les églises, sont également propriétaires plus ou moins importants de biensfonds, qu'ils pourraient également louer à long terme à des promoteurs de logements sans but lucratif. Ces propriétaires fonciers pourraient ainsi mettre à profit leurs terrains tout en maximisant l'utilisation de ces derniers en vue de la construction de logements abordables.

RECOMMANDATION 229

Il serait souhaitable que la province incite le gouvernement fédéral à confier à la Société canadienne d'hypothèques et de logement la tâche de choisir les biens-fonds du gouvernement fédéral qui pourraient servir à la construction de logements abordables et d'établir un mécanisme permettant de louer ces biens-fonds à long terme à des promoteurs de logements sans but lucratif.

RECOMMANDATION 230

Il serait souhaitable que les municipalités élaborent une politique leur permettant d'évaluer les biens-fonds municipaux pour déterminer ceux qui pourraient servir à la construction de logements abordables et, dans la mesure du possible, de louer ces biens-fonds en vue de la construction de tels logements.

Nous sommes d'avis que le gouvernement provincial jouit d'une position privilégiée sur le plan de la coordination des efforts des organismes publics pour déterminer les emplacements de logements propres à la construction et pour en planifier la mise en valeur. Avant tout, le gouvernement provincial devrait prendre l'initiative dans ce domaine.

RECOMMANDATION 231

Il serait souhaitable que le gouvernement provincial coordonne, de concert avec tous les autres propriétaires fonciers publics, l'élaboration d'une stratégie de construction de logements abordables.

Programmes gouvernementaux de subvention au logement

Le système de subvention pour la construction de nouveaux logements par les promoteurs immobiliers sans but lucratif, tel qu'établi par le programme fédéral-provincial actuel, comporte certains éléments qui, malheureusement, contribuent à la pénurie de logements abordables.

Le prix maximal par logement est le montant maximal qu'un promoteur peut recevoir de l'État pour un logement en vertu de ce programme. Conçu pour subventionner tous les frais associés à la construction de logements sans but lucratif, ce montant a été établi dans le cadre de projets d'envergure et présuppose la réalisation d'économies d'échelle qui ne cadrent pas avec les projets plus modestes. D'autre part, il ne tient pas compte des conditions locales du marché. En conséquence, ou bien les promoteurs de logements sans but lucratif ne peuvent construire de logements dans le cadre étroit du prix maximal par logement, ou bien ils doivent sacrifier la qualité pour réduire leurs frais. Cette compression des frais risque d'empêcher le projet de logement de répondre aux attentes et aux critères des résidents du quartier, qui s'opposeront, par conséquent, à la construction de logements de qualité inférieure. Par ailleurs, les frais d'entretien et de restauration à long terme de tels projets pourraient être beaucoup plus élevés étant donné la qualité médiocre de la construction.

Le prix maximal par logement doit être suffisamment souple pour s'adapter au coût réel des terrains et de la construction dans les diverses régions de la province. De plus,

il doit être suffisamment élevé pour assurer la rentabilité de projets plus modestes.

Le secteur du logement sans but lucratif tente de construire des logements abordables dans une conjoncture où la pénurie de terrains s'allie à un processus municipal de zonage qui est long, complexe et onéreux. Il faut donc s'assurer de fixer des délais de construction réalistes dans le cadre des subventions versées aux promoteurs de logements sans but lucratif. À l'heure actuelle, le zonage approprié de l'emplacement est une condition nécessaire au versement des subventions. Cette condition est de plus en plus difficile à remplir. Au lieu du délai d'un an stipulé par le programme, il serait préférable d'accorder des délais de deux ou de trois ans.

Le ministère du Logement a récemment annoncé un important élargissement des critères d'admissibilité des subventions au logement (auxquelles ont maintenant droit les personnes seules ainsi que les familles), mais le processus de subvention continue de distinguer les logements pour les familles et les personnes âgées des logements destinés aux personnes seules et aux personnes ayant des besoins particuliers. Les collectivités devraient disposer d'une plus grande souplesse dans l'identification de leurs besoins en logements et dans la façon dont elles vont combler ces besoins. Au lieu de viser certains groupes défavorisés, les subventions devraient répondre aux priorités des collectivités en fonction des ressources actuelles de ces dernières, du parc immobilier, de la composition de la population et des besoins en logements abordables.

Zonage municipal

La politique d'utilisation du sol des municipalités, enchâssée dans les règlements de zonage municipaux, est la principale pierre d'achoppement à l'augmentation de l'offre de logements abordables. C'est le zonage qui détermine ce qui peut être construit sur un terrain donné. Les processus actuels d'aménagement du territoire et de réglementation des municipalités sont la cause d'une foule de problèmes : retards (entraînant des coûts plus élevés), chevauchement des compétences (la responsabilité de l'offre et de la réglementation du logement est répartie entre sept ministères provinciaux, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et les conseils municipaux) et manque d'uniformité des définitions (par exemple, il y a de nombreuses définitions de "maison de chambres").

RECOMMANDATION 232

Il serait souhaitable que le ministère des Affaires municipales élabore des méthodes pour rationaliser le processus d'aménagement du territoire afin de simplifier le mécanisme d'approbation actuel et d'en réduire les délais.

En outre, les politiques d'aménagement du territoire et les codes du bâtiment municipaux se sont développés dans le but d'assurer la faible densité des lotissements et la protection des quartiers; ils sont souvent conçus de façon à empêcher la construction de types particuliers de lotissements qui sont considérés "indésirables". Le processus de zonage municipal est étroitement lié aux attitudes de la collectivité, qui ont tendance à restreindre la réalisation d'un éventail d'options en matière de logement abordable. Il y a même, dans certains cas, des règlements de zonage qui sont discriminatoires, étant donné qu'ils visent le locataire plutôt que l'utilisation du sol. Les attitudes de la collectivité sont souvent fondées sur l'idée fausse que le ménage traditionnel – c'est-à-dire la famille, comportant deux parents et des enfants – est la norme, sans tenir compte du fait qu'un nombre croissant de personnes seules et de couples sans enfant ont besoin de logement.

Il faut rationaliser et simplifier le processus d'aménagement du territoire et de réglementation du zonage à l'échelon municipal. Il faut en même temps modifier les attitudes de la collectivité envers le logement pour les personnes économiquement faibles. Sinon, très peu de logements seront construits et des secteurs importants de notre population resteront sans logis.

Le Comité est d'avis qu'une grande partie de l'opposition du public à l'égard du logement abordable résulte des erreurs passées. Les ensembles de logement à haute densité ont créé une image défavorable du logement public et ont confirmé le public dans son opposition à toutes les formes de logement "social". Par contre, les projets plus modestes totalement intégrés à la collectivité sont plus facilement acceptés.

Pour amorcer la modification des attitudes, les municipalités doivent tenter de créer un milieu favorable à l'acceptation des logements abordables. La composition de la population ontarienne a évolué : le nombre des petits ménages et des personnes âgées demeurant dans leur propre collectivité grandit chaque jour. Le parc immobilier doit tenir compte de ces changements. L'une des meilleures façons de créer un plus grand nombre de petits logements est "d'intensifier" le parc immobilier actuel en convertissant les maisons unifamiliales actuelles en maisons bifamiliales ou trifamiliales, en créant des appartements en sous-sol ou aux étages supérieurs, en rénovant les immeubles de location actuels, ou en ajoutant des immeubles aux ensembles actuels. La meilleure façon de faire accepter ces mesures par la population est de l'informer des changements démographiques qui influent sur la dimension et la nature des logements qui seront nécessaires. Il faut donc que les municipalités, en collaboration avec le ministère du Logement, élaborent des stratégies pour obtenir cette acceptation du public.

RECOMMANDATION 233

Il serait souhaitable que les municipalités, en collaboration avec le ministère du Logement, élaborent des stratégies pour faire accepter par la population la construction de logements abordables et l'assouplissement de l'utilisation du stock actuel de logements.

Le gouvernement provincial doit prendre l'initiative en faisant connaître son engagement envers l'augmentation du parc immobilier. La Loi provinciale sur l'aménagement du territoire permet aux municipalités d'adopter des plans d'aménagement et des règlements de zonage. Par le biais de son règlement, la Loi sur l'aménagement du territoire non seulement pourrait, mais devrait fournir à toutes les municipalités de la province des orientations générales susceptibles de favoriser la construction de logements abordables et la création de logements supplémentaires par l'entremise de diverses options d'intensification. En retour, les municipalités auraient la responsabilité de mettre en oeuvre ces orientations en introduisant des critères particuliers dans leurs plans d'aménagement et en adoptant des règlements conformes à la politique provinciale. Il reviendrait à la municipalité de prouver qu'elle n'a pas besoin, dans un cas particulier, de suivre les décrets de la politique provinciale.¹²

Il est impératif que les règlements et les critères d'aménagement du territoire soient adaptés aux besoins des collectivités et tiennent compte de la nature de leur parc immobilier actuel. Par conséquent, le Comité n'a pas l'intention de recommander que l'aménagement du territoire et le zonage ne relèvent plus de la compétence des municipalités. Plutôt, grâce à la Loi sur l'aménagement du territoire, le gouvernement provincial doit s'assurer que les municipalités prennent des mesures concrètes pour atteindre ses objectifs en matière de logement, et cette responsabilité doit être réglementée. Lorsque les municipalités adoptent des règlements de zonage discriminatoires, tels que ceux fondés sur la définition des locataires plutôt que sur des critères d'utilisation du sol, le gouvernement provincial doit être prêt à faire respecter la Loi sur l'aménagement du territoire.

RECOMMANDATION 234

Il serait souhaitable que le ministère des Affaires municipales tente de faire modifier la Loi sur l'aménagement du territoire pour y ajouter des règlements régissant la construction de logements abordables dans toutes les municipalités de la province.

RECOMMANDATION 235

Il serait souhaitable que toutes les municipalités, conformément à la Loi sur l'aménagement du territoire, introduisent, dans leurs plans d'aménagement et dans leurs règlements de zonage, des critères particuliers qui favorisent la construction de logements abordables sur leur territoire.

Préservation des logements abordables actuels

Bien qu'il soit important d'augmenter le nombre des logements abordables, il existe déjà également un grand nombre de ces logements qu'il faut préserver tant du point de vue qualitatif que quantitatif. On estime que le parc immobilier actuel de l'Ontario représentera environ les trois quarts de l'offre totale en l'an 2001.

Les études entreprises par le ministère du Logement et l'Association des municipalités de l'Ontario au début des années 1980 ont clairement identifié l'importance de préserver le parc immobilier existant. Ces organismes soulignent à raison que, bien que "le coût de la préservation de ce parc pourrait être élevé en comparaison du coût de son remplacement, il est habituellement justifié". Le grand nombre de tours d'habitations construites au cours des 25 dernières années pose un problème particulier. Ces immeubles représentent 40 % du parc immobilier à usage locatif de l'Ontario. Les plus vieux d'entre eux ont souvent besoin de réparations importantes. Bien qu'élevé, le coût de ces réparations est néanmoins inférieur à celui de leur remplacement. Il est urgent donc que les gouvernements fédéral et provincial, en collaboration avec les municipalités, investissent largement dans des programmes de modernisation des immeubles existants.

Un autre problème concerne l'appauvrissement du parc immobilier existant en raison des démolitions et des reconversions des immeubles à but locatif en immeubles en copropriété, de luxe et à but non résidentiel. Dans le cadre d'une stratégie favorable aux logements abordables, chaque municipalité doit mettre au point des mécanismes pour s'assurer que de telles démolitions ou reconversions s'accompagnent du remplacement des logements abordables. De tels mécanismes pourraient inclure la Loi sur la protection du logement locatif, l'imposition de taxes dont la municipalité se servirait ensuite pour créer de nouveaux logements abordables ou l'exigence que le promoteur crée des logements abordables sur un autre emplacement.

La Société de logement de l'Ontario

Le plus grand fournisseur de logements abordables en Ontario est la Société de logement de l'Ontario. Le gouvernement provincial est, par l'intermédiaire de cette société, le plus grand propriétaire de l'Ontario. En fait, l'importance du portefeuille de la Société de logement de l'Ontario la classe au deuxième rang des propriétaires fonciers, publics

ou privés de l'Amérique du Nord. Le parc immobilier de la Société comprend quelque 119 000 logements à loyer indexé sur le revenu dans toute la province. On doit s'occuper immédiatement de la préservation de ce parc.

Pour que les ensembles de la Société de logement de l'Ontario soient considérés comme la richesse collective qu'ils sont, il faut mettre au point et financer une stratégie pour moderniser ce parc afin de stabiliser les frais de son entretien, assurer l'entretien des bâtiments de façon permanente et faire en sorte que les ensembles complètent l'aménagement des rues où ils se trouvent. Les locataires de la Société doivent recevoir davantage de pouvoir pour avoir un plus grand mot à dire sur la gestion de leur logement. On devrait encourager les mécanismes qui favorisent l'intégration des ensembles de la Société avec leur proche voisinage. Un bon moyen pour ce faire est d'installer, dans un bâtiment de la Société, une garderie communautaire qui desserve l'ensemble de la collectivité. On devrait aussi s'assurer que la composition des locataires reflète mieux la composition de la collectivité dans son ensemble.

Au chapitre 6, nous avons souligné quelques-unes des mesures prises par la Société de logement de l'Ontario dans le but de favoriser l'autonomie de ses locataires. On devrait encourager de telles mesures.

Meilleure utilisation des logements existants

Environ 1,4 million des quelque 2 millions de maisons existant en Ontario se retrouvent dans les zones urbaines – c'est-à-dire les zones dont la population est d'au moins 10 000 habitants. On pourrait considérablement augmenter le nombre des logements locatifs en ne reconvertissant qu'un nombre relativement faible de ces maisons pour créer des logements locatifs – par exemple, en leur ajoutant des appartements en étage ou en sous-sol. L'ajout de logements aux logements existants – méthode plus connue sous le nom d'intensification – doit faire partie de toute stratégie visant à augmenter le nombre de logements abordables. Il est simplement trop coûteux de résoudre le problème global du logement uniquement par de nouvelles constructions. Une meilleure utilisation doit être faite du parc immobilier existant.

Au nombre des obstacles à l'intensification des logements, se trouvent :

- des mécanismes d'approbation complexes et longs qui découragent de nombreux propriétaires prêts à ajouter un logement à leur maison;
- des règlements de zonage municipaux qui, dans certains cas, interdisent toute intensification et, dans d'autres, lui imposent de grandes restrictions – telles que des conditions de stationnement sévères - qui ont pour effet d'empêcher les reconversions;
- l'incertitude parmi les propriétaires au sujet des effets de la Loi sur la location immobilière et des conséquences fiscales des reconversions; et

• la résistance de la collectivité à une démarche plus souple en matière de reconversion due à la crainte de voir la valeur des propriétés diminuer, les problèmes de stationnement augmenter et le voisinage se détériorer.

Nous pensons que les inquiétudes soulevées par les reconversions ont beaucoup plus à faire avec la perception qu'avec la réalité, et que l'information du public peut permettre de surmonter cet obstacle. Une étude menée par l'Unité de préservation des logements du ministère du Logement a montré que les locataires qui habitent dans des appartements reconvertis possèdent plus rarement une voiture que les autres.¹⁴

De plus, les logements reconvertis font augmenter plutôt que baisser la valeur des propriétés. De plus, il ne semble y avoir aucun fait appuyant la théorie selon laquelle les propriétaires qui louent une partie de leur maison l'entretiennent moins bien que d'autres propriétaires. Tout cela laisse croire que les municipalités pourraient permettre davantage de reconversions sans menacer le voisinage.

Plusieurs municipalités de l'Ontario ont effectué des études du phénomène de la reconversion. La communauté urbaine de Toronto, par exemple, a trouvé qu'un propriétaire torontois sur huit s'intéresserait à la reconversion si elle était permise. (Beaucoup le font actuellement illégalement.) En se basant sur ce ratio de un sur huit, on découvre que 37 000 logements pourraient être créés si ceux qui désiraient faire des reconversions avaient la permission de le faire. 15

RECOMMANDATION 236

Le ministère des Affaires municipales devrait chercher à modifier la Loi sur l'aménagement du territoire pour la doter d'un règlement prévoyant l'utilisation de techniques d'intensification destinées à augmenter l'offre de logements dans toutes les municipalités.

RECOMMANDATION 237

Les municipalités devraient réviser leurs règlements de zonage pour établir une catégorie de "logements reconvertis" et modifier leurs règlements pour permettre la reconversion dans les secteurs appropriés.

RECOMMANDATION 238

Le ministère du Revenu de l'Ontario devrait envisager l'adoption d'intéressements fiscaux visant à encourager les propriétaires à créer des logements supplémentaires dans leur maison.

Témoignages

Committee for Equal
Access to Apartments,
Toronto

En matière de logement, la discrimination la plus répandue... est probablement la discrimination à l'endroit des bénéficiaires de l'aide sociale. Certains propriétaires disent simplement qu'ils ne louent pas de logement aux bénéficiaires de l'aide sociale en sachant très bien que, en dépit de la loi, il est peu probable que les bénéficiaires se plaignent officiellement; dans certains cas, ils ignorent, tout comme les bénéficiaires, qu'il est possible de se plaindre. Le plus souvent, les bénéficiaires s'entendent tout simplement dire que le propriétaire a trouvé un locataire plus approprié ou que le logement n'est tout à coup plus disponible.

Service à l'enfance et à la famille de Guelph et du comté de Wellington Il est inexcusable qu'on puisse encore, au Canada, retirer des enfants de la garde de leurs parents et les confier à notre organisme pour la seule raison que leurs parents ne peuvent obtenir de logement.

Association canadienne de la santé mentale, North Bay

C'est à leur sortie de l'hôpital psychiatrique que les malades mentaux ont probablement le plus grand besoin d'une maison de pension leur offrant un grand soutien; c'est aussi à ce moment-là qu'ils ne peuvent généralement se permettre que les maisons de pension les moins chères, les moins bien organisées, les plus mal tenues et les plus difficiles à vivre. Le traitement de leur demande de prestations familiales prend souvent de cinq à six mois, qu'ils doivent passer avec l'aide sociale générale. Certains bénéficiaires ne profitent pas assez longtemps de leur liberté pour être admissibles aux prestations familiales parce que les conditions terribles dans lesquelles ils vivent les bouleversent tellement qu'ils finissent par retourner à l'hôpital psychiatrique. Les échecs successifs à s'établir dans une collectivité font pérécliter la santé mentale de ces personnes et perpétuent le syndrôme de la porte tournante de nos hôpitaux psychiatriques.

RECOMMANDATION 239

La province devrait réviser la Loi sur la location immobilière pour

protéger le mieux possible les propriétaires qui louent des logements dans leur maison.

Des logements abordables

Il est important de faire la distinction entre les rôles respectifs des programmes d'aide au logement et les programmes d'aide sociale, pour arriver à assurer des logements aux personnes qui bénéficient de l'aide sociale. Bien évidemment, ces personnes doivent avoir un revenu suffisant pour trouver un logement décent et sûr. En même temps, pour éviter qu'elles ne consacrent une partie démesurée de leur revenu à un loyer élevé, le logement doit être abordable.

Au chapitre 4, nous avons discuté en détail du besoin d'accorder une allocation de logement plus conforme aux frais réels du logement. Nous recommandons, à court terme, de modifier immédiatement l'allocation de logement par l'intermédiaire de prestations d'aide sociale qui couvrent la totalité des frais de logement jusqu'à concurrence d'un certain plafond. À plus long terme, nous recommandons de calculer l'allocation de logement d'après les frais réalistes moyens des logements locatifs dans les collectivités de toute la province. Ces améliorations permettront aux bénéficiaires de l'aide sociale d'être plus compétitifs sur le marché du logement, et nous n'avons aucune raison de croire que de tels changements feront augmenter les frais de logement. Le nouveau registre des loyers de l'Ontario servira, nous l'espérons, à empêcher des augmentations de loyer injustifiées.

Le système d'aide sociale peut offrir des prestations suffisantes et plus conformes aux frais réels de logement; de leur côté, les programmes d'aide au logement doivent pouvoir assurer une offre suffisante de logements abordables.

On doit envisager deux sortes de population : les personnes qui vivent dans un logement convenable pour lequel elles paient des loyers démesurément élevés et celles qui vivent dans un logement inadéquat ou surpeuplé, dans des refuges ou dans la rue. Les premières ne peuvent pas se permettre leur logement présent et peuvent être obligées de le quitter, les secondes ne peuvent pas trouver de logement convenable, à aucun prix, ou elles ont perdu leur logement.

Les responsabilités de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et du ministère du Logement de l'Ontario à l'égard de cette situation sont doubles : ils doivent augmenter l'offre de logements sans but lucratif et préserver le parc actuel des logements abordables; ils doivent aussi augmenter les crédits du Programme actuel de supplément au loyer.

Il faudra un certain temps pour créer un nombre suffisant de logements abordables. En attendant, nombreux sont les Ontariens qui ont désespérément besoin d'un logement.

En septembre 1987, la liste d'attente pour un logement à loyer indexé sur le revenu comprenait plus de 27 800 familles et personnes âgées. Et ce chiffre sous-estimait le besoin réel, car il ne fait pas état des personnes seules et des couples sans enfant (qui, jusqu'à récemment, n'étaient pas admissibles à l'allocation de logement).

Le ministère du Logement, par l'intermédiaire de la Société de logement de l'Ontario et les commissions locales de logement, subventionne actuellement environ 17 000 logements par le biais de contrats conclus avec des propriétaires du secteur privé dans toute la province. Dans le cadre du Programme de supplément au loyer, la Société de logement de l'Ontario verse aux propriétaires la différence entre le loyer indexé sur le revenu et le taux de location complet négocié avec ces derniers. À la différence des prestations d'un programme complet d'allocation de logement, les subventions sont liées à des logements particuliers qui ont des loyers négociés. De cette manière, on préserve un parc de logements abordables construits par le secteur privé. À court terme, il faudrait élargir la portée du Programme de supplément au loyer pour combler les besoins en logement des ménages qui sont actuellement sur la liste d'attente pour un logement subventionné. C'est la seule manière de remédier aux situations les plus criantes en attendant que l'on puisse créer suffisamment de logements abordables.

Dans le budget provincial d'avril 1988, le gouvernement a affecté des crédits considérables provenant du Régime de pensions du Canada à l'aménagement de logements sans but lucratif. Une partie de ces crédits servira à la création de logements au loyer indexé sur le revenu.

RECOMMANDATION 240

La Société canadienne d'hypothèques et de logement et le ministère du Logement devraient augmenter considérablement les crédits affectés au Programme provincial de supplément au loyer.

Finalement, il est important de s'assurer que les bénéficiaires de l'aide sociale et les personnes économiquement faibles ont accès aux logements abordables existants, puisque ces groupes sont habituellement les moins capables de faire face à la concurrence sur le marché du logement. Le Comité félicite le gouvernement provincial pour avoir récemment élargi ses critères d'admissibilité aux logements au loyer indexé sur le revenu dans le but de les mettre à la portée de tous les ménages qui répondent à des critères calculés d'après le revenu. Il a ainsi résolu un problème qui existe depuis longtemps, à savoir celui des personnes réputées inadmissibles à l'aide au logement parce qu'elles ne correspondaient pas à une catégorie spécifique d'invalidité, d'âge ou de famille.

On nous a souvent mentionné, au cours de nos audiences publiques, des cas de dis-

crimination continuelle contre les familles comportant des enfants dans les immeubles "réservés aux adultes" et contre les bénéficiaires de l'aide sociale. Ce genre de discrimination continue de nous inquiéter même si les modifications apportées au Code des droits de la personne de l'Ontario depuis la tenue de nos audiences accordent une plus grande protection à ceux qui se cherchent un logement. Le gouvernement provincial devrait s'assurer que les Ontariens sont conscients de leurs droits et qu'ils ont la capacité et les ressources nécessaires pour poursuivre en justice les propriétaires qui font preuve de discrimination à leur endroit pour ces raisons.

Soutien

Le Comité pense qu'un des buts importants de la stratégie provinciale en matière de logement devrait être de garantir que les Ontariens puissent vivre de la façon la plus indépendante possible dans le milieu résidentiel de leur choix, moyennant un loyer qu'ils peuvent se permettre. L'offre de soutiens nécessaires à ceux qui en ont besoin pour vivre de façon aussi indépendante que possible doit faire partie intégrante de cet objectif.

Nous avons reçu les témoignages d'un grand nombre d'organismes qui fournissent ou cherchent à fournir des programmes appropriés aux personnes qui ont besoin de services de soutien particuliers en matière de logement. Ces organismes nous ont exprimé leur grande inquiétude à propos de la fragmentation des programmes, des restrictions imposées par différents organismes de financement, de l'accès inégal à ces programmes dans différentes régions de la province et de la grande confusion qui règne en ce qui concerne les programmes existants, sans parler de la difficulté de savoir où, à qui et comment ils sont accessibles. Certains de ces programmes et services sont financés ou réglementés par les lois sur l'aide sociale, d'autres le sont en vertu d'un grand nombre d'autres lois, d'autres encore ne sont pas réglementés du tout.

Toute démarche visant à permettre à un nombre aussi grand que possible de personnes de vivre dans la collectivité doit offrir de nombreuses options de logement. Par exemple, certaines personnes handicapées physiques – celles qui sont profondément handicapées – ont besoin des ressources considérables de foyers collectifs dotés d'un personnel important. Celles qui ont des handicaps moins graves peuvent obtenir assez d'aide du programme appelé *Supported Independent Living Program* et du *F.H.P.* ou dans des logements ordinaires de la collectivité avec le soutien extérieur des travailleurs des services de protection des adultes. À chaque étape de ce continuum, les quatre principes sur lesquels s'appuie la notion de "l'aide à la vie communautaire", élaborée par la province, devraient être les objectifs du programme. Ces quatre principes sont la promotion de l'indépendance, l'intégration à la vie communautaire, l'habilitation et la stabilité du logement.¹⁶

Une nouvelle orientation très prometteuse est l'abandon progressif des programmes de financement s'adressant à des groupes de bénéficiaires spécifiques. Dans le passé, les cibles des fonds disponibles étaient des groupes spécifiques ou des emplacements résidentiels particuliers. La nouvelle démarche relie les services aux personnes qui en ont besoin et non pas au milieu dans lequel ces personnes vivent. Là où il est possible de le faire, le logement doit être assuré par l'intermédiaire de programmes à but non lucratif qui ne sont réservés à aucune catégorie de personnes, et qui ont recours à toute la gamme de services de soutien se retrouvant dans la collectivité pour répondre aux besoins changeants des personnes qui vivent dans ces logements.

Un exemple intéressant de cette démarche en matière d'offre de services de soutien pour aider les personnes à entretenir leur logement est l'ensemble du 90 de la rue Shuter, à Toronto, mis sur pied par le *Homes First Society*, qui comprend 17 appartements à quatre et cinq chambres. La plupart des locataires de cet ensemble se sont, par le passé, très souvent retrouvés sans foyer et ont eu besoin de nombreux services de soutien. Au lieu de "fournir des soins" sur place, divers organismes communautaires offrent leur soutien aux locataires selon leurs besoins. Ces "services permanents offerts à divers endroits" favorisent l'indépendance et la bonne santé des locataires. Des initiatives telles que cet ensemble montrent que l'assurance d'un logement stable et abordable, dont l'obtention ne dépend pas d'un diagnostic d'invalidité, est souvent le meilleur moyen de diminuer ou de faire disparaître un grand nombre des problèmes sociaux et médicaux des bénéficiaires.

La notion des services mobiles n'est pas la réponse aux besoins de tous ceux qui ont besoin de soutien pour vivre dans leur collectivité, et elle ne devrait pas être un prétexte pour empêcher ceux qui ont des invalidités et des besoins similaires de vivre ensemble s'ils le désirent. Cette notion n'est pas nouvelle non plus : de nouveaux services communautaires destinés aux personnes âgées ont été créés sur ce principe. Toutefois, pour augmenter son utilisation là où elle convient, le gouvernement doit fournir des mesures d'encouragement pour surmonter la dépendance à l'égard des méthodes traditionnelles ainsi que des obstacles divers d'ordre juridique, financier, ou relatifs au partage des frais. La notion des services permanents offerts à divers endroits est précieuse et peut être intégrée à tous les programmes d'aide au logement.

RECOMMANDATION 241

Là où c'est possible, le gouvernement provincial devrait donner la priorité à la notion des "services mobiles" qui fait la distinction entre le logement et les services de soutien.

La Loi sur l'aide sociale générale contient des dispositions en vue du financement

des refuges ainsi que de certaines modalités de logement d'appoint à long terme (en vertu du Programme de centres d'accueil domiciliaires). Les personnes occupant des logements à long terme reçoivent aussi une certaine aide par le biais de l'achat des services de programmes de counseling, qui sont également financés en vertu de la Loi sur l'aide sociale générale. L'un des principaux problèmes que pose le lien entre les services d'aide au logement et les services de soutien est qu'il n'existe pas de politique cohérente quant au genre de logement qui devrait être financé en vertu des lois sur l'aide sociale.

Le Comité est d'avis que le logement à long terme ne devrait pas être financé en vertu des lois sur l'aide sociale. Plutôt, la formule de services mobiles décrite plus haut devrait permettre de fournir le soutien nécessaire aux personnes qui vivent dans des logements à prix abordable. Les programmes spécialisés qui fournissent des services exclusifs devraient relever d'une loi provinciale distincte régissant les services en établissement.

Les services en établissement actuels se partagent en deux catégories : le logement d'appoint et les programmes de logement d'urgence et les programmes de jour.

Logement d'appoint

Le logement d'appoint comprend le gîte ainsi que les services d'appoint sur place ou les liens avec des services d'aide externes, ou les deux. Ce genre de logement n'est pas toujours réglementé par la province.

Logement réglementé par la province

Quatre ministères provinciaux sont responsables d'au moins dix lois qui régissent le financement et la réglementation d'une grande variété de programmes d'aide au logement. Ce genre de logement comprend, entre autres, les maisons de soins infirmiers, les maisons de soins particuliers, les foyers de groupe et les foyers satellites. Nombre de programmes actuels fournissent d'excellents services aux populations visées. Dans l'ensemble, ils varient considérablement par les services qu'ils dispensent, leurs mécanismes de financement et le degré auquel le milieu de vie ressemble à un établissement institutionnalisé.

Au cours de nos consultations, nous avons reçu des communications d'un certain nombre d'associations en quête d'un soutien gouvernemental nouveau ou accru au bénéfice des programmes de logement spécialisés. Le groupe Push (People United For Self Help) s'est fait le porte-parole des personnes handicapées qui se retrouvent, en fait, sans accès réel à leur collectivité en raison de l'absence de services de soutien intégrés à leur milieu de vie. De nombreuses sections de l'Ontario Friends of Schizophrenics nous ont confirmé le besoin de logements spéciaux pour les schizophrènes.

2

TRANSITIONS

LOGEMENT NON RÉGLEMENTÉ

Les services en établissement qui ne sont pas réglementés par la province fournissent le gîte à des milliers de personnes dans des circonstances diverses. Il existe une diversité effarante de ces résidences : mentionnons, entre autres, des maisons de repos, des centres d'accueil domiciliaires, des maisons de retraite et des pensions. Même si tous ces noms représentent une forme distincte de logement, en réalité, il s'agit là de diverses formules de pensions. En plus du gîte et du couvert, la plupart fournissent un certain degré de soins à leurs pensionnaires.

Pensions privées La pension est la forme de logement permanent la plus souvent utilisée par les personnes seules et défavorisées en matière d'emploi, qui ont besoin d'un certain niveau de soutien. Ceux qui utilisent ce type d'hébergement vivent souvent des vies précaires, payant des frais de pension qui grugent la plus grande partie de leurs prestations d'aide sociale, ce qui leur laisse peu ou pas d'argent pour leurs dépenses personnelles. S'ils doivent être hospitalisés pour une période brève, il n'existe aucun mécanisme officiel leur permettant de conserver leur logement.

La qualité du logement et des soins trouvés dans le secteur privé varie considérablement. Ces établissements doivent tous obéir aux règlements municipaux portant sur la prévention des incendies, le code du bâtiment et les normes de santé publique, lorsque ces règlements prévoient une catégorie pour les pensions, ce qui n'est pas toujours le cas.

Pensions privées financées en vertu de la Loi sur l'aide sociale générale La qualité des soins dispensés par les pensions privées peut également être réglementée lorsque la municipalité conclut un contrat avec une pension dans le cadre du Programme de centres d'accueil domiciliaires qui relève de la Loi sur l'aide sociale générale. Aux termes de ce programme, une municipalité ou une bande indienne peut conclure un contrat avec une pension privée ou publique en vue d'offrir des services de logement et autres à long terme. En vertu d'un tel contrat, le propriétaire exploitant s'engage à fournir un niveau de soins convenu. Rien dans la Loi sur l'aide sociale générale ne précise ce que ce niveau devrait être et, en général, il se limite au minimum. Le gouvernement fédéral prend en charge 50 % des frais de ces programmes, la province, 30 % et la municipalité, 20 %. En vertu du règlement de l'aide sociale générale, la municipalité peut verser une indemnité journalière pour chacun des pensionnaires admissibles à l'aide sociale. Ce programme qui finançait surtout l'hébergement des personnes âgées finance depuis quelque temps celui des malades mentaux.

Il y a lieu d'examiner deux questions au sujet de toutes les pensions : la protection des droits des pensionnaires et les normes en matière de soins.

La protection des droits des pensionnaires Au chapitre 4, nous faisons des recommandations susceptibles de mettre les bénéficiaires de l'aide sociale en meilleure position d'acquitter

leurs frais d'hébergement en pension privée. Il importe également que ces personnes soient protégées par la loi dans un tel contexte. Nous félicitons le gouvernement d'avoir inclus les pensionnaires parmi les gens que protège la Loi sur la location immobilière. Cependant, il est nécessaire de préciser les circonstances où l'exemption ayant trait à l'hébergement "dans le but de fournir des soins" s'applique. Il faudrait édicter un règlement régissant l'éviction de personnes qui vivent en pension, sans oublier d'y inclure des dispositions spéciales prévoyant la possibilité de mettre fin à la location si les locataires ne répondent plus à des critères d'admission raisonnables.

Les normes en matière de soins Toutes les municipalités doivent être tenues d'inclure les pensions dans leurs règlements portant sur les normes de sécurité et de santé publique. Ces règlements doivent ensuite être appliqués. Toutes les pensions, qu'elles soient ou non financées en vertu de la Loi sur l'aide sociale générale, devraient tomber sous le coup de ces règlements.

En plus de se conformer aux normes municipales en matière de prévention des incendies, de sécurité et de santé publique, les pensions fournissant des soins devraient elles-mêmes être soumises à certaines normes. Les lois provinciales devraient établir ces normes et les municipalités, veiller à leur application. L'examen des maisons de repos (*Rest Home Review*) présentement effectué par un comité établi par l'Office des personnes âgées devrait contenir des recommandations précises sur ces normes de soins personnels.

RECOMMANDATION 242

Les municipalités devraient être tenues d'inclure dans leurs règlements une catégorie portant sur les pensions, dans le but de réglementer ce mode d'hébergement au point de vue des mesures de sécurité et de santé publique et, par la suite, de veiller à faire respecter ces règlements.

RECOMMANDATION 243

Il convient de préciser l'exemption prévue dans la Loi sur la location immobilière en ce qui a trait au gîte et au couvert et d'adopter des dispositions spéciales afin de réglementer les résiliations de location dans les cas où les pensionnaires ne répondent plus à des critères d'admission raisonnables.

RECOMMANDATION 244

Les programmes spécialisés de services exclusifs, par exemple les maisons de transition, ne devraient plus relever des lois sur l'aide

sociale, mais, plutôt, être financés et réglementés par une loi distincte sur les services en établissement. Le Programme des centres d'accueil domiciliaires devrait subir le même sort, et ses services devraient passer au nombre des "services mobiles".

Logements d'urgence et programmes de jour

LOGEMENTS

Des logements d'urgence existent dans de nombreuses municipalités, mais pas partout. Certains offrent aux sans-abri des services de soutien de plus ou moins grande envergure. D'autres s'adressent à des personnes qui ont des besoins particuliers, par exemple, les maisons de transition pour les femmes maltraitées et leurs enfants et les abris pour les jeunes gens qui ne peuvent vivre chez leurs parents. Ces logements peuvent s'entourer d'une gamme étendue de services afin d'aider leurs pensionnaires dans une période de crise.

Le Comité est d'avis que les refuges devraient continuer d'être financés dans le cadre des lois sur l'aide sociale. Ceux qui fonctionnent davantage à titre de logement d'appoint ou spécialisé devraient ne plus relever de ces lois, mais plutôt d'une loi distincte sur les services en établissement.

Trois questions ont été soulevées quant aux refuges au cours de notre examen : leur répartition dans toute la province; les dispositions relatives quant au financement des frais d'exploitation et des dépenses en immobilisations; et enfin les normes qu'ils doivent respecter en matière de soins.

Répartition dans toute la province On ne peut pas et on ne doit pas résoudre la crise du logement en construisant des centres d'accueil. Trop de gens, surtout dans les grandes municipalités urbaines, sont déjà forcés d'y vivre à long terme à cause de la pénurie de logements abordables. À mesure que l'offre de logements augmente, les pressions exercées sur le système des centres d'accueil devraient se relâcher grandement et la durée moyenne de séjour devrait diminuer. Cependant, le besoin de refuges qui fournissent le gîte à court terme aux gens qui en ont un besoin extrême ne disparaîtra pas. De tels abris devraient exister dans toutes les collectivités. Ils constituent un filet de protection que les lois sur l'aide sociale devraient rendre les municipalités responsables d'assurer à la collectivité.

RECOMMANDATION 245

Les municipalités devraient être tenues d'offrir des logements d'urgence au sein de leur collectivité.

Modalités de financement Les modalités de financement actuelles sont insuffisantes,

prêtent à confusion et créent de l'instabilité chez les personnes qui fournissent les logements. Nombreux sont ceux qui ont suggéré au Comité que l'indemnité journalière maximale (28 \$ en 1988), et à plus forte raison les montants moindres, versés par de nombreuses municipalités, sont trop faibles pour permettre d'offrir plus que le gîte et le couvert de base, et sont souvent nettement insuffisants pour les petits établissements qui ne peuvent compter sur des économies d'échelle. Il est difficile de déterminer jusqu'à quel point le présent problème provient du fait que le plafond actuel s'applique à une gamme beaucoup plus étendue de programmes, dont certains tentent de fournir des services à des résidents qui en ont un besoin aigu. L'indemnité journalière devrait être réexaminée à la lumière de notre recommandation à l'effet que les programmes à long terme et spécialisés ne relèvent plus de la Loi sur l'aide sociale générale.

En plus de l'indemnité journalière de base, on s'y perd dans les formules compliquées de financement, toutes différentes, qui ont vu le jour pour correspondre à des situations particulières. Citons, notamment, les indemnités journalières variables, les indemnités journalières moyennes, les suppléments et toute une gamme de dispositions spéciales prévoyant des indemnités journalières plus élevées et d'autres augmentations exclusives. En outre, la formule actuelle de financement selon le nombre de pensionnaires crée une grande instabilité là où ce nombre ne cesse de fluctuer.

La dotation en capital demeure un obstacle important à la mise sur pied d'installations d'urgence. La Loi sur l'aide sociale générale ne contient aucune disposition à cet effet. Il y aurait lieu que la province élabore un programme de financement afin de rendre les fonds nécessaires à cet effet plus accessibles.

RECOMMANDATION 246

À court terme, l'indemnité journalière accordée par l'aide sociale générale devrait être réexaminée et, au besoin, accrue afin de correspondre à la gamme plus étendue de services maintenant fournis par les centres d'accueil.

RECOMMANDATION 247

Le mécanisme de financement des centres d'accueil devrait être modifié afin de leur garantir une assise financière sûre, sans égard aux fluctuations du nombre de leurs pensionnaires.

RECOMMANDATION 248

Il faudrait adopter des dispositions en matière de dotation en capital pour assurer la construction, la rénovation et l'entretien des logements d'urgence.

Normes en matière de soins Les soins dispensés d'un coin à l'autre de la province ou par un genre particulier de centres d'accueil ne sont soumis à aucune norme. Les lois sur l'aide sociale devraient préciser les normes minimales en matière de soins que tous les fournisseurs devraient respecter.

Les programmes de jour

Les programmes de jour fournissent des "espaces de vie" pour le jour, durant les heures où les centres d'accueil et certaines pensions sont fermés. Ces programmes peuvent aider les gens à obtenir des renseignements au sujet des services dont ils peuvent avoir besoin et visent à promouvoir une interaction sociale dans un environnement rassurant. Les programmes de jour occupent un rang relativement bas dans les priorités de la province. La fragmentation de la responsabilité de leur financement demeure un problème, le ministère de la Santé se chargeant du financement des programmes destinés aux déficients mentaux et le ministère des Services sociaux et communautaires, de ceux destinés aux personnes défavorisées sur le plan social. Dans le cadre de sa responsabilité d'assurer la disponibilité des services d'urgence, la province doit faire en sorte de prévoir des programmes de jour appropriés. C'est là une question qui devrait être abordée au cours de l'élaboration, par le gouvernement provincial, d'une loi sur les services communautaires.

RECOMMANDATION 249

La province devrait rationaliser le partage des compétences en matière de financement des programmes de demi-pension et augmenter les sommes mises à la disposition de tels programmes.

LE DROIT DE LA FAMILLE

Le lien entre l'aide sociale et le droit de la famille – notamment les lois qui définissent les obligations alimentaires qui existent entre les adultes, et entre les parents et leurs enfants – est extrêmement important. Par exemple, les personnes qui reçoivent une pension alimentaire risquent d'avoir besoin d'aide sociale pendant moins longtemps, et peut-être pas du tout; plus le montant de cette pension est élevé, moins elles risquent de dépendre de l'aide sociale longtemps. 18

Au chapitre 4, nous faisons des recommandations en nous fondant sur les lois qui régissent actuellement la vie familiale. La définition de l'entité bénéficiaire que nous proposons est conforme à celle que l'on retrouve dans la Loi sur la famille en matière de pension alimentaire. Une autre proposition laissera aux bénéficiaires le temps de

planifier lors de la vente de biens modestes de la famille et de la répartition du produit de cette vente. Nos recommandations quant au moment où les jeunes gens qui doivent se débrouiller seuls peuvent bénéficier de l'aide sociale s'appuient sur les circonstances dans lesquelles le droit les considère comme étant capables de vivre indépendamment de leurs parents.

Dans la présente section, nous mettrons l'accent sur les lois en matière de pension alimentaire, et sur le processus d'établissement des obligations alimentaires. Dans une large mesure "malgré leur interaction constante, les systèmes de soutien privé et public ne sont pas bien intégrés. Chacun tend à fonctionner de manière indépendante, ignorant virtuellement l'existence de l'autre". 19

Nous pensons avoir raison d'exiger que les personnes qui ont des obligations alimentaires les remplissent dans la mesure du possible. Le fait que l'État soit prêt à offrir un soutien quand celui-ci n'est pas disponible par ailleurs n'est pas, en soi, une raison pour décharger un conjoint, un père ou une mère, de ses obligations financières et, par conséquent, d'augmenter le risque de maintenir un bénéficiaire dans l'obligation de recourir à l'aide sociale pendant très longtemps.

Le fait d'enchâsser les obligations alimentaires dans la loi n'est pas suffisant. Il y a toujours le risque qu'une confiance et une dépendance excessives envers le concept de la responsabilité personnelle empêchent de reconnaître les vraies conséquences financières de l'éclatement du couple ou de la famille, et entravent le débat portant sur la relation appropriée entre les systèmes de soutien public et privé. Les obligations alimentaires ne valent pas grand-chose quand l'argent est rare ou quand le nombre des personnes à charge augmente. Les nouvelles lois en matière de pension alimentaire qui économisent les deniers publics peuvent avoir des effets imprévus; par exemple, on ne favorise pas nécessairement les relations familiales lorsqu'on dit à un parent de substitution qu'il risque de contracter une obligation alimentaire à long terme s'il forme des liens étroits avec l'enfant de son conjoint.²⁰

Les femmes, en particulier, se trouvent prises entre les deux systèmes dans leur lutte pour assurer un soutien financier convenable, à elles-mêmes et à leurs enfants. Les différences entre les grandes orientations respectives des systèmes de soutien public et privé, combinées à l'échec de chacun à reconnaître les problèmes concrets auxquels font face ceux qui doivent trouver une assistance auprès de l'autre, ont souvent créé une confusion et de graves difficultés financières.

La présente section nous permettra d'identifier les problèmes actuels et de proposer des changements dans six domaines principaux : l'obligation de demander une pension alimentaire, la demande de pension alimentaire elle-même, le montant de la pension, l'exécution des ordonnances alimentaires, le Programme des travailleurs de soutien aux parents et les méthodes intégrées.

L'obligation de demander une pension alimentaire

En général, ceux qui demandent de l'aide sociale sont censés exploiter toutes les sources de soutien à leur disposition et, notamment, présenter une demande de pension alimentaire aux tribunaux, quand cela est possible.

Toutefois, comme nous l'avons souligné au chapitre 4, la politique actuelle traitant des circonstances où le bénéficiaire est censé réclamer une pension alimentaire n'est pas claire; d'ailleurs, elle diffère souvent en fonction de la situation du bénéficiaire et de l'obligation alimentaire particulière. Certains conjoints maltraités et certains parents célibataires peuvent être exemptés d'intenter des poursuites judiciaires, mais la pratique diffère largement d'un bout à l'autre de la province. Encore moins bien définies sont les circonstances où les personnes handicapées, les parents d'enfants plus âgés qui ont quitté le domicile familial et les enfants dont les parents sont dans une situation financière précaire sont tenus de respecter leurs obligations alimentaires.

Nous avons recommandé l'élaboration d'une politique claire précisant les situations où les bénéficiaires devraient demander une pension, pour mettre fin à l'incertitude présente. La solution n'est pas nécessairement de s'attendre à ce que toutes les personnes ayant droit éventuellement à une pension la réclament effectivement. Par exemple, il y a de bonnes raisons de croire que le fait d'obliger les parents à demander une pension alimentaire à leurs enfants puisse empêcher nombre d'entre eux à demander de l'aide sociale alors qu'ils sont dans le besoin pour éviter d'imposer leurs besoins à leurs enfants.²¹ De même, le fait de demander à un jeune de 17 ans de poursuivre son père ou sa mère en justice peut agrandir le fossé qui les sépare déjà, tandis que le tribunal tente en vain de décider qui est responsable du départ de l'enfant du domicile familial.

Les femmes maltraitées font face à des problèmes particuliers lorsqu'on s'attend à ce qu'elles demandent une pension alimentaire à l'auteur de leurs mauvais traitements. De nombreuses personnes nous ont souligné que le traumatisme et le danger que cette demande implique sont tels que ces femmes devraient être libres de décider si elles veulent demander une pension alimentaire. Cependant, on aurait tort de permettre à un conjoint ou à un parent de tirer profit de sa mauvaise conduite, en l'exonérant de l'obligation de verser une pension alimentaire. Il serait préférable d'offrir à la femme maltraitée la possibilité de demander au gouvernement d'agir en son nom et de fournir les ressources dont elle a besoin pour assurer sa protection durant la procédure judiciaire, notamment les services d'un bon conseiller juridique habitué à défendre des épouses maltraitées, et l'accès à des ressources comme les maisons de transition, qui peuvent assurer sa protection.

La demande de pension alimentaire

Bien que, dans la plupart des cas, la loi permette au ministère des Services sociaux et

communautaires de faire une demande de pension alimentaire lorsqu'il fournit de l'aide sociale, cette pratique n'est pas courante. Nous pensons qu'il s'agit là d'une erreur; cela montre, en effet, que l'on ne tient pas compte des sources de malentendus et de l'aggravation des relations qui peuvent découler d'une demande soumise directement par le ou la bénéficiaire. Une telle situation risque même de faire naître une hostilité qui n'existait pas auparavant. Il vaudrait mieux permettre au bénéficiaire de choisir entre présenter sa demande personnellement ou la faire présenter par le Ministère.

La décision de ne pas présenter de demande de pension alimentaire doit être prise en toute connaissance de cause. La participation du bénéficiaire à la poursuite sera sans doute encore nécessaire. De plus, le montant de la pension deviendra extrêmement important quand le ou la bénéficiaire cessera de bénéficier de l'aide sociale. Il peut être très difficile de persuader un tribunal de relever le montant d'une pension à une date ultérieure, même si le ou la bénéficiaire n'était partie à la poursuite originale.

Il ne suffira peut-être pas de compter sur le Ministère pour faire la demande. D'autres gouvernements, notamment celui de la Nouvelle-Zélande, ont établi, parallèlement à leurs tribunaux, une procédure administrative accessible à tous, pas seulement aux bénéficiaires de l'aide sociale, pour déterminer la pension alimentaire d'un enfant.²² On pourrait trouver difficile d'utiliser cette démarche chez nous pour des raisons constitutionnelles, et parce que cela pourrait créer de la confusion et faire double emploi si la pension alimentaire et la garde des enfants sont également des questions litigieuses. Toutefois, cela vaut la peine de l'examiner comme une solution de rechange qui pourrait décharger les bénéficiaires de l'obligation, dans tous les cas, de présenter eux-mêmes au tribunal une demande de pension alimentaire.

RECOMMANDATION 250

On devrait permettre aux bénéficiaires de choisir entre présenter eux-mêmes leur demande de pension alimentaire, ou d'en charger le ministère des Services sociaux et communautaires.

Le droit de la famille permet de plus en plus le recours à d'autres méthodes, telles que la médiation, pour résoudre les conflits. On nous a informés que de tels services sont rarement à la portée des personnes économiquement faibles, et que très peu de tribunaux de la famille offrent des programmes de médiation efficaces. Les avocats peuvent aider les requérants à trouver une solution, et les conseillers en matière de pension alimentaire parentale, au service du ministère des Services sociaux et communautaires et des municipalités peuvent aider les parties à résoudre leurs différends hors cour. Toutefois, de nombreux bénéficiaires ne sont pas représentés et les conseillers ne sont pas toujours perçus comme des participants neutres. Les bénéficiaires devraient

avoir facilement accès à un conseiller juridique ou à un médiateur qualifié, capable d'aider, au besoin, les intéressés à conclure un accord.

RECOMMANDATION 251

On devrait fournir des ressources pour faciliter l'accès des personnes économiquement faibles aux services de médiation.

Le montant de la pension alimentaire

Pour de nombreuses femmes, la pauvreté à long terme est le produit inexorable d'une séparation ou d'un divorce. Les recherches menées aux États-Unis ont montré que, en moyenne, le niveau de vie des femmes divorcées et de leurs enfants diminuait de 73 %, au cours de la première année suivant un divorce, tandis que celui de leurs anciens conjoints connaissait une augmentation de 42 %.²³ Les femmes chefs de famille monoparentale paient le prix fort lorsque les ressources destinées aux deux époux après une séparation sont insuffisantes.

Deux des raisons de cette disparité préoccupent particulièrement le Comité. D'abord, lorsque la personne qui demande une pension alimentaire est bénéficiaire de l'aide sociale, les tribunaux lui accordent souvent une pension alimentaire moindre, à elle ou à ses enfants. On croit souvent que l'argent va au gouvernement au lieu d'aller à la requérante. On ne reconnaît pas le fait que le chef de famille monoparentale ne bénéficie de l'aide sociale que pendant seulement une courte période et qu'il dépendra tout probablement beaucoup plus de la pension alimentaire après avoir cessé d'en bénéficier.

Deuxièmement, le droit de la famille met de plus en plus l'accent sur l'égalité présumée des conjoints et s'attache davantage à l'évaluation des conséquences financières de la relation pour les deux parties qu'à celle des fautes pour déterminer le montant de la pension alimentaire. C'est pourquoi il cherche davantage à créer une "coupure nette": une fois qu'on a divisé les biens et que l'effet financier immédiat de la séparation est amorti par le versement d'une pension limitée dans le temps, les parties se retrouvent toutes seules. Si elles ont déterminé le montant de la pension par le biais d'un accord, les tribunaux hésitent à intervenir et à ordonner un supplément de pension, même lorsqu'un des conjoints devient bénéficiaire de l'aide sociale. Dans une décision récente de la Cour suprême du Canada, Madame la juge Wilson déclarait :

En l'absence d'un lien de causalité entre le changement de circonstances et le mariage, il me semble que les parties qui déclarent mettre fin à leurs rapports devraient être prises au mot. Elles ont décidé de se marier, puis de dissoudre leur mariage. Leurs décisions devraient être respectées. Elles devraient par la suite être libres de refaire leur vie sans avoir à assumer une responsabilité contingente permanente pour les éventuelles infortunes de l'autre. Ce n'est, à mon avis, que lorsque cette éventuelle infortune tire son origine du mariage lui-même que le tribunal devrait pouvoir passer outre au règlement de

leurs affaires, auquel elles sont elles-mêmes arrivées.

En conséquence, lorsque la personne qui fait une demande de pension alimentaire ou de majoration d'une pension alimentaire établit qu'elle a été victime d'un changer ient radical de circonstances, découlant d'un état de dépendance économique engendré par le mariage, le tribunal peut exercer son pouvoir de redressement. Dans les autres cas, l'obligation de soutenir l'ancien conjoint devrait être, comme dans le cas de tout autre citoyen, la responsabilité con: une de l'État.²⁴

L'imposition d'obligations alimentaires dans le seul but d'économiser les fonds publics n'est pas juste. Toutefois, comme l'écrivait Monsieur le juge Laforest, dans son avis minoritaire, "il serait inutile de prétendre que les hommes et les femmes d'aujourd'hui sont généralement exposés aux mêmes incapacités économiques découlant du mariage et de son éclatement". ²⁵ Un auteur affirme, quant à lui :

"En matière de pension alimentaire, l'important est de déterminer dans quelle mesure les épouses (par le simple fait qu'elle sont mariées) peuvent compter sur leur droit à une pension au moment du divorce ou de la séparation. La mesure dans laquelle les juges sont prêts à abolir ce droit ne relève pas seulement de la perception qu'a le système judiciaire du rôle clange ant des femmes, mais elle peut aussi avoir un effet sur l'institution du mariage elle-même, en remettant en question la dépendance tacitement acceptée des femmes dans le mariage. Malheureusement, aussi longtemps que le mariage et surtout la maternité maintiendront les épouses dans un état de dépandance économique, l'opinion du système judiciaire selon laquelle elles devraient essayer de devenir indépendantes, en plus de manquer de réalisme, ferait énormément de tort aux mères au revenu faible ou nul, à moins qu'un autre système de soutien économique ne voie le jour." 26

Les femmes qui bénéficient de l'aide sociale peuvent se trouver prises entre deux systèmes ayant des objectifs conflictuels : comme le système d'aide sociale attache une grande importance aux obligations familiales, il encourage fortement les femmes à réclamer une pension alimentaire. Toutefois, le système judiciaire suppose l'égalité des personnes et proclame leur indépendance économique. Pour les femmes qui quittent une relation qui a donné lieu à l'accumulation de peu de biens, tant est qu'il s'en soit accumulé, une faible pension alimentaire, limitée dans le temps, peut avoir un effet dévastateur.

Une pension alimentaire au titre d'un enfant qui est insuffisante peut être également désastreuse. Non seulement oblige-t-elle ces femmes à faire appel au système très public de l'aide sociale, qui les oblige à survivre avec des taux inadéquats et à adapter leur conduite à de nouveaux règlements, mais elles sont privées de la pension alimentaire qui pourrait hâter leur transition vers l'indépendance et l'autonomie.

Une partie de la solution se trouve dans les recommandations que nous avançons ailleurs dans le présent rapport : le versement de taux convenables par un système d'aide sociale qui ne serait plus source d'humiliation; l'instauration d'un avantage au titre des enfants qui fournirait une somme convenable pour les élever; l'aménagement

d'un accès plus facile aux modalités de soutien et aux ressources favorisant l'autonomie; et enfin, la redéfinition de l'entité bénéficiaire selon la définition légale de la famille aux fins des pensions alimentaires, ceci pour faire en sorte que les règles du système d'aide sociale ne soient pas plus restrictives que celles qui établissent les obligations privées. De cette manière, nous assumons collectivement une plus grande responsabilité envers les victimes des ménages ou des foyers brisés. Toutefois, il est clair qu'il nous faut examiner de plus près la relation entre les politiques d'aide sociale et le domaine en évolution rapide du droit de la famille. On devrait réviser les lois sur les pensions alimentaires, à la fois pour déterminer si elles reconnaissent suffisamment bien les conséquences financières du mariage ou de la cohabitation, et pour évaluer si l'imposition des obligations alimentaires dans le but d'économiser les deniers publics ne crée pas des problèmes familiaux imprévus.

Il est urgent de pousser plus loin les recherches pour examiner l'effet financier réel des nouvelles lois régissant la propriété et les obligations, et pour obtenir les données socio-économiques nécessaires à l'établissement du montant des pensions alimentaires.²⁷ On doit informer les tribunaux du fait que les femmes ne dépendent pas éternellement du système d'aide sociale et que le moment où elles cessent de le faire dépend, en partie, de la pension qui leur est accordée. Il doit y avoir meilleure compréhension des problèmes réels auxquels font face ceux et celles qui sont censés faire appel à l'État lorsque les membres de leur famille leur refusent tout soutien financier. On peut y arriver en offrant une meilleure assistance aux bénéficiaires qui comparaissent devant les tribunaux et en formant les juges, notamment quant au lien entre l'aide sociale et le droit de la famille, et aux résultats des recherches menées dans ce domaine. Ceux qui encouragent les bénéficiaires à demander une pension doivent avoir la formation voulue, pour comprendre que les tribunaux réagissent maintenant différemment à de telles demandes.

RECOMMANDATION 252

Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait entreprendre, de concert avec le ministère du Procureur général, l'examen des lois actuelles régissant les obligations alimentaires et leur rapport avec les lois régissant l'aide sociale.

RECOMMANDATION 253

On devrait encourager l'étude des effets, sur les membres de la famille, des lois sur le partage des biens et les pensions alimentaires, adoptées récemment. On devrait aussi tenter de déduire de cette étude des lignes directrices susceptibles de guider l'octroi de pen-

sions alimentaires aux conjoints et aux enfants en fonction d'une plus grande compréhension des conséquences économiques de la dissolution du mariage et de la famille.

RECOMMANDATION 254

On devrait prendre des mesures pour informer les avocats et les juges de la relation existant entre les systèmes de soutien public et privé, et de l'importance des pensions alimentaires pour les femmes et les enfants qui bénéficient de l'aide sociale.

Exécution des ordonnances alimentaires

En Ontario et ailleurs, le défaut de paiement des ordonnances alimentaires est un problème sérieux. Des systèmes énergiques de recouvrement fonctionnent bien dans certains territoires de compétence. Par exemple, en 1980, le Manitoba a mis sur pied un *Family Maintenance Enforcement Program* pour veiller à l'exécution des ordonnances alimentaires. Son succès est incontestable. En 1975, 75 % des ordonnances alimentaires accordées au Manitoba faisaient l'objet d'un défaut de paiement. À la fin de 1983, ce pourcentage avait été ramené à 15 %.²⁸

En Ontario, la nouvelle Loi sur l'exécution d'ordonnances alimentaires et de garde d'enfants est entrée en vigueur le 2 juillet 1987.²⁹ Elle a créé un bureau chargé de l'application des contrats familiaux et des ordonnances des tribunaux. Bien qu'il soit encore trop tôt pour mesurer l'effet de cette loi, nous pensons qu'elle pourrait beaucoup aider les conjoints et les chefs de famille monoparentale, notamment ceux qui désirent s'affranchir de l'aide sociale. La nouvelle Loi fédérale d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales sera aussi d'une grande aide.³⁰

Le Programme des travailleurs de soutien aux parents

Depuis quelques années, les bénéficiaires de l'aide sociale qui s'adressent à un tribunal sans un avocat, reçoivent l'aide d'un fonctionnaire qui porte le titre de travailleur de soutien aux parents. Ce type de fonctionnaire a la responsabilité, entre autres, de représenter la province ou la municipalité dans les poursuites relatives aux pensions alimentaires, de négocier des contrats familiaux de la part des bénéficiaires et de localiser les conjoints ou parents qui peuvent avoir des obligations alimentaires.

L'adoption de la Loi sur l'exécution d'ordonnances alimentaires et de garde d'enfants pourra avoir un effet sur le rôle de ces travailleurs, car le nouveau bureau qu'elle crée assume les fonctions qui représentaient auparavant environ 30 % de leur charge de travail. En revanche, la poursuite de leur rôle dans les demandes de modification des ordonnances alimentaires et la possibilité que davantage de demandes provien-

nent du ministère lui-même pourraient plus que compenser cette réduction de leurs responsabilités.

Il existe aussi d'autres raisons de clarifier le rôle des travailleurs de soutien aux parents. Étant donné l'importance du montant initial accordé et de la réticence des tribunaux à intervenir dans les contrats familiaux ou à relever le montant d'une pension à une date ultérieure, nous nous demandons s'il est bon que des profanes sans formation parajuridique spécialisée et sans soutien juridique indépendant approprié négocient ces contrats ou aident les bénéficiaires dans de telles causes.

En tant que fonctionnaires, les travailleurs de soutien aux parents représentent les intérêts de l'État en même temps qu'ils doivent aider les bénéficiaires. On s'est toujours demandé de qui les conseillers défendaient les intérêts. À notre avis, cette situation est grosse de conflits. Il est important d'avoir quelqu'un qui agisse au nom de l'État et au nom du bénéficiaire – la question est de savoir si ces deux rôles peuvent, en fait, être remplis par la même personne lorsque le bénéficiaire n'a pas de conseiller juridique.

RECOMMANDATION 255

On devrait examiner les fonctions des travailleurs des services de soutien aux parents et clarifier leur rôle dans le nouveau système d'aide sociale.

Méthodes intégrées

Les propositions qui suivent sont destinées à améliorer deux systèmes de soutien qui continuent à fonctionner relativement indépendamment l'un de l'autre. Il nous faut envisager des méthodes qui soient plus globales et qui permettent de fusionner les deux systèmes plus efficacement. Deux méthodes adoptées ailleurs, relativement à la pension alimentaire accordée au titre des enfants, valent la peine d'être notées.

Les systèmes d'avance de fonds pour le soutien du revenu Dans un certain nombre de pays européens et ailleurs, l'État offre une pension alimentaire pour les enfants jusqu'à une certaine mesure, sans s'occuper de l'issue des mesures visant à établir et faire exécuter les obligations des parents.³¹ Les personnes qui ne bénéficient pas de l'aide sociale autant que celles qui en bénéficient peuvent profiter d'un tel système avant même qu'aucune obligation alimentaire ne soit établie. L'État assume généralement un rôle important dans l'établissement du montant de la pension alimentaire et l'exécution des ordonnances alimentaires et des accords. Ces programmes ne sont pas seulement plus avantageux pour les enfants (et donc pour les parents qui en ont la garde) que le système d'aide sociale de l'Ontario, ils représentent également une démarche moins humiliante, conforme à notre principe d'intégration des bénéficiaires dans les programmes visant l'ensemble de la population.

Child Support Assurance System Ce programme innovateur du Wisconsin présente trois caractéristiques clés. D'abord une formule est utilisée pour établir le montant des pensions alimentaires au titre des enfants, en fonction de la part de leur revenu que les couples mariés dépensent pour leurs enfants. Un parent qui n'a pas la garde d'un enfant doit donner 17 % de son revenu brut pour l'entretien d'un enfant, 25 % pour celui de deux enfants, 29 % pour trois enfants, 31 % pour quatre enfants et 35 % pour cinq enfants et plus, à moins que la personne puisse prouver que ces guides ne s'appliquent pas à son cas. Deuxièmement, le montant de la pension alimentaire fait l'objet d'une retenue immédiate sur le salaire et les autres sources de revenu touchés par le parent qui n'a pas la charge des enfants; le montant est ensuite versé au parent qui a cette charge. Enfin, le programme garantit une prestation minimale à chaque enfant bénéficiant d'une pension. Si le montant versé par le parent qui n'a pas la charge de l'enfant est inférieur à cette prestation, la différence est versée sous forme d'une allocation de l'État.

Ce programme n'a encore fait l'objet que de recherches limitées,³² et la prestation garantie n'entrera pas en vigueur avant la fin de 1988. Le programme semble cependant résoudre un grand nombre des problèmes soulignés dans la présente section et, par conséquent, mérite d'être étudié avec attention pour évaluer la mesure de sa réussite et voir s'il conviendrait à l'Ontario.

RECOMMANDATION 256

On devrait surveiller l'évolution des systèmes publics d'avance des pensions et du *Wisconsin Child Support Assurance System* et les évaluer pour déterminer si on peut les appliquer en Ontario.

ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

Le Régime d'assistance publique du Canada

La réforme du Régime d'assistance publique du Canada est un élément essentiel de la refonte de l'aide sociale en Ontario et au Canada. Dans le cadre d'une stratégie globale, nous proposons des changements que, selon nous, le ministère de la Santé et du Bienêtre social pourrait adopter à court terme, sans avoir recours au processus législatif ou à un décret.

Le gouvernement fédéral joue un rôle prépondérant en prenant à sa charge la moitié de tous les frais admissibles de la province (et même des municipalités) relatifs aux programmes d'aide sociale et de services sociaux. En Ontario, la contribution du

gouvernement fédéral en 1987-1988 s'est élevée à environ 1,3 milliard de dollars, dont 959 millions étaient affectés aux programmes d'aide sociale. En conséquence, la mise à exécution de nos recommandations aura un effet important sur les programmes du gouvernement fédéral et les dépenses dans le domaine de l'aide sociale.

Selon la constitution, l'élaboration et l'administration des programmes d'aide sociale relèvent des provinces. Nous ne proposons aucun transfert des responsabilités et des pouvoirs constitutionnels des gouvernements fédéral et provinciaux. Une refonte efficace de l'aide sociale exige cependant une étroite collaboration entre le gouvernement fédéral et l'Ontario.

Le rôle du Régime d'assistance publique du Canada

Nous avons été surpris de n'entendre que très peu de témoignages sur le Régime d'assistance publique du Canada au cours de notre examen. Il semble que la population l'ignore plus ou moins, bien que le Parlement en ait fait l'objet de deux études importantes au cours des années 1980, celle du Groupe de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces³³ et celle du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes³⁴. Cette situation est étrange, car le Régime joue un rôle majeur et a souvent des effets favorables sur les programmes d'aide sociale en matière d'orientation, de prestation des services et de financement.

Le Régime d'assistance publique du Canada résulte d'une loi fédérale en trois parties qui est entrée en vigueur le let avril 1966. La première partie de cette loi autorise le remboursement aux provinces, par le gouvernement fédéral, de certains frais reliés à l'aide sociale et aux services sociaux. Dans le cas de l'Ontario, plus de 75 % de ces versements fédéraux sont destinés, chaque année, à l'aide sociale, tandis que le reste est destiné aux services sociaux – tels que les garderies, les services d'aides familiales et l'administration des programmes d'aide sociale et de services sociaux.

En vertu du Régime, le gouvernement fédéral prend en charge une partie des frais des prestations et de l'administration des programmes d'aide sociale qui relèvent de la province et des municipalités. C'est la province toutefois qui reçoit toutes les subventions fédérales. Le partage du financement entre les provinces et les municipalités est une responsabilité de la province et ne modifie en rien le partage des frais en vertu du Régime. Chaque province fixe les conditions d'admission à ses programmes d'aide sociale et de services sociaux, les normes de leurs services et de leurs prestations, ainsi que leur étendue et leur nature. Seuls les frais qui répondent aux critères du Régime donnent lieu au partage des frais qu'il prévoit.

Lors de la mise sur pied du Régime d'assistance publique du Canada, l'objectif principal du gouvernement fédéral en matière d'aide sociale consistait à soutenir et, par conséquent, à encourager l'offre, par les provinces, de services "suffisants" d'aide sociale

à toutes les personnes nécessiteuses. Le texte du Régime ne définissait pas spécifiquement ce qu'il entendait par services "suffisants", si ce n'est en stipulant que les provinces devaient offrir une aide financière ou autre à toute personne jugée dans le besoin.

Dans le cadre de cet objectif principal, chaque province fixe les taux d'aide sociale que la province et les municipalités doivent verser. Aux fins du partage des frais, le Régime n'a fixé aucun plafond aux taux d'aide sociale provinciaux ou municipaux. À toutes fins utiles, il a toujours partagé les frais reliés aux taux d'aide sociale, même lorsque ces derniers étaient haussés.

Aux fins du partage des frais prévu par le Régime, l'admissibilité à l'aide sociale est établie dans chaque cas, au moyen d'un examen des besoins. La loi régissant le Régime stipule que l'admissibilité est fondée sur un examen établi par l'organisme provincial qui tient compte des besoins financiers d'une personne et du revenu et des ressources qu'elle possède pour répondre à ces besoins.

L'examen des besoins est à la base même du Régime et est appliqué par des programmes qui représentent 80 % des frais dudit régime. L'aide financière versée par les provinces sans examen préalable des besoins ne peut faire l'objet du partage des frais. Le Régime n'accepte pas de partager les frais engagés dans le supplément de revenu versé par l'Ontario aux personnes âgées (Régime de supplément de revenu annuel garanti pour personnes âgées) qui ont droit au supplément de revenu garanti fédéral. L'admissibilité au supplément de revenu provincial est fondée sur le revenu et non sur un examen des besoins. Voilà un bel exemple d'un programme provincial qui ne tire pas avantage du partage des frais.

L'examen des besoins se fait dans l'ordre suivant : 1) examen des biens du requérant; 2) évaluation de ses besoins financiers par l'établissement d'un budget; 3) calcul du montant de la prestation d'aide sociale, qui correspond à la valeur totale des besoins budgétaires du requérant, déduction faite de son revenu.

Les programmes provinciaux d'aide sociale plafonnent les biens liquides que peuvent posséder les requérants. Aux fins du partage des frais, l'organisme fédéral fixe également un plafond de ces biens. À l'heure actuelle, les plafonds fixés par l'Ontario et le gouvernement fédéral sont les mêmes. Dans le cas où le plafond provincial dépasserait le plafond fédéral, le partage des frais ne jouerait que dans le cas des bénéficiaires dont les biens ne dépassent pas le plafond fédéral. Si le requérant répond aux critères de l'examen des biens, on fait alors le calcul de son déficit budgétaire, soit l'excédent de ses besoins financiers par rapport à son revenu.

Le gouvernement fédéral a publié des déclarations de principes et quatre lignes directrices principales concernant la prestation de l'aide sociale. Leur application peut entraîner une réduction de l'apport fédéral à l'aide sociale lorsqu'elles diffèrent de la politique provinciale en matière de calcul des prestations d'aide sociale. Par exemple, le gouver-

nement fédéral impose des plafonds sur les exemptions des gains. Si jamais les plafonds de l'Ontario dépassaient les plafonds fédéraux, les frais excédentaires de l'aide sociale qui en découleraient ne pourraient faire l'objet d'un partage complet. Le gouvernement fédéral ne partagerait pas la partie des frais attribuable à l'utilisation par l'Ontario d'exemptions des gains plus élevées.

Le gouvernement fédéral a récemment modéré ses exigences quant aux exemptions des gains pendant une période de trois ans se terminant le 31 mars 1989. Cette mesure faisait partie d'une importante initiative visant à favoriser l'aptitude au travail des bénéficiaires de l'aide sociale connue sous le nom "d'entente quadripartite" et conclue entre les ministères fédéraux de la Santé et du Bien-être social, et de l'Emploi et de l'Immigration et les ministères provinciaux des Services sociaux et communautaires et du Travail. Il est bon de noter que l'adoucissement de la règle sur les exemptions des gains n'a pas nécessité la modification de la loi ou du règlement régissant le Régime d'assistance publique du Canada. Ce Régime reste fondamentalement le même.

Une nouvelle stratégie globale

Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que le Régime d'assistance publique du Canada devrait rester tel quel à court et à moyen terme. Craignant d'imposer des plafonds au Régime si on le soumettait à nouveau au Parlement, nous considérons, comme l'ont déjà fait deux autres études importantes précédentes, que le Régime est foncièrement un accord de partage des frais solide, qui a reçu la consécration du temps. Dans son état actuel, la loi qui le régit peut résoudre, sans modification, bon nombre de problèmes que nous avons identifiés. Les problèmes qui ne peuvent être résolus devraient faire l'objet de nouveaux accords fiscaux. En fait, il pourrait s'avérer plus long de modifier le Régime que de conclure des accords fiscaux distincts dans bon nombre de domaines clés, comme le supplément de revenu.

Nous proposons donc certaines modifications du Régime d'assistance publique du Canada, ainsi que de nouveaux accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces pour résoudre d'autres problèmes connexes de financement. Il est trop tôt pour proposer la forme particulière que devraient prendre ces nouveaux accords fiscaux; cela d'ailleurs, ne relève pas de notre compétence. Nous pouvons toutefois proposer divers moyens de modifier le Régime actuel :

- Les provinces pourraient adopter certaines modifications dans le cadre des lignes directrices actuelles du Régime. Ainsi, elles pourraient hausser les plafonds fixés par la province jusqu'au niveau des plafonds permis par le gouvernement fédéral.
- Le gouvernement fédéral pourrait adopter de nouvelles lignes directrices ou de nouvelles déclarations de principes, ou encore donner une nouvelle interprétation à celles qui existent déjà. Il pourrait soit tout simplement modifier les lignes directri-

ces actuelles du Régime, ou émettre des déclarations de principes qui vont au-delà des lignes directrices actuelles. Parmi les lignes directrices qui pourraient être changées, citons celles qui portent sur les biens, le revenu gagné et la question clé du supplément de revenu.

- On pourrait mettre sur pied des projets témoins. Le Régime favorise les projets témoins en partageant également les frais avec les provinces, mais jusqu'à présent rares sont celles qui ont saisi cette occasion. Le mécanisme des projets témoins peut relever de diverses compétences législatives : le Régime lui-même, les subventions pour les services sociaux (une source de financement mineure mais distincte) ou des crédits spéciaux. Les seules dispositions concernant les projets témoins portent sur leur limitation dans le temps et dans l'espace. Il est très peu probable que le gouvernement fédéral accepte de participer à un nouveau programme provincial important qui n'aurait pas d'abord donné lieu à un projet témoin.
- Une entente provisoire pourrait prévoir une dispense ou une modification des lignes directrices en vigueur, ainsi que l'autorisation connexe d'affecter des fonds (c'est-àdire des crédits). La récente entente quadripartite est un excellent exemple de ce type de mécanisme.
- On pourrait modifier les règlements. Il faudrait alors modifier les accords officiels avec la ou les provinces concernées, ou les autres décrets en vigueur.
- On pourrait enfin modifier la loi. Cette solution est la plus longue, celle qui aura la
 plus grande portée et qui demandera le plus d'efforts. On sait que la modification
 d'une loi peut demander de nombreuses années. Il y a trois possibilités: modifier le
 Régime; modifier d'autres lois (comme la Loi sur les accords fiscaux entre le
 gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis),
 ou encore proposer un projet de loi, ou simplement adopter une nouvelle disposition spéciale dans une loi de crédits (par exemple, pour créer un programme de
 supplément de revenu).

Problèmes et questions concernant le Régime d'assistance publique du Canada

Bien que le but du Régime d'assistance publique du Canada n'ait jamais été d'être le fondement de la politique sociale des provinces, ses modalités de partage des frais ont une influence de plus en plus grande sur les décisions provinciales en matière d'aide sociale. En d'autres termes, l'admissibilité au Régime de certains frais d'aide sociale peut être le facteur clé dans la décision que prendra la province de les engager ou non. Les compressions budgétaires adoptées par tous les paliers de gouvernement au cours des dernières années ont donné un rôle encore plus important aux modalités de partage des frais.

Lors de la création du Régime d'assistance publique du Canada en 1966, entre 80 %

et 90 % des bénéficiaires de l'aide sociale étaient considérés inaptes au travail. Les dispositions du Régime étaient conçues principalement en fonction de personnes inaptes au travail – tout particulièrement les personnes âgées, malades ou handicapées. Par conséquent, pour bon nombre de bénéficiaires aptes au travail, ces dispositions sont tout simplement insuffisantes. Sauf dans le cadre de l'entente quadripartite, elles ne prévoient pas un partage suffisant des frais requis par bon nombre d'activités et services destinés à encourager la réinsertion des bénéficiaires aptes au travail dans la population active.

Le Régime d'assistance publique du Canada est cependant le seul programme important de partage des frais entre les provinces et le gouvernement fédéral dont les crédits ne sont pas plafonnés. Comme le faisait remarquer le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, le Régime jouit de l'appui général des provinces. Il assure une source importante et garantie de crédits aux programmes provinciaux d'aide sociale. Nous croyons donc fermement qu'il y a des raisons irréfutables de le garder en vigueur tel quel. Il serait regrettable que toute modification de ce régime permette d'imposer un plafond à ses crédits. Néanmoins, il faut quand même régler un certain nombre de problèmes, ce qui peut se faire en l'améliorant sans pour cela le bouleverser totalement. Dans d'autres domaines, la mise en oeuvre de nos recommandations suppose la conclusion d'accords fiscaux avec le gouvernement fédéral.

Normes nationales

Bien que la Constitution ait placé l'aide sociale sous la compétence des provinces, cela ne signifie pas qu'il ne peut y avoir de normes nationales dans ce domaine. En fait, la mise en oeuvre par l'Ontario des changements que nous proposons suppose que le gouvernement fédéral joue un rôle plus important en matière d'aide sociale.

Nous appuyons les dispositions actuelles du Régime d'assistance publique du Canada qui excluent les exigences concernant le lieu de résidence, qui exigent le versement inconditionnel des prestations aux personnes dans le besoin (c'est-à-dire qui interdisent le travail lié à l'obtention de l'aide sociale et le remboursement des prestations) et qui imposent une procédure d'appel. D'aucuns prétendent que ces dispositions sont effectivement des normes. Nous sommes toutefois préoccupés par l'absence de normes concernant les taux ou l'examen des besoins. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a, par l'entremise du Régime, soit évité de fixer des normes, soit simplement imposé des plafonds au-dessus desquels le partage des frais ne peut avoir lieu.

En fin de compte, nous proposons des améliorations qui auront pour effet d'augmenter

de façon importante les taux d'aide sociale. Si l'Ontario faisait cavalier seul dans ce domaine, nous croyons que les écarts avec les taux des autres provinces pourraient avoir un effet dévastateur sur les programmes d'aide sociale et même sur la migration interprovinciale. L'élaboration de normes nationales est une bonne façon de fermer la porte à toute contestation, fondée sur la Charte, des différences existant entre les provinces dans le domaine des besoins essentiels. Nous sommes d'avis qu'il faudrait dès maintenant entamer les négociations visant à l'établissement de normes nationales avant que la Charte nous oblige à le faire.

RECOMMANDATION 257

Il serait souhaitable que l'Ontario appuie l'élaboration de normes nationales en matière d'aide sociale, particulièrement en ce qui concerne les taux et l'examen des besoins, par le biais des modalités de partage des frais avec le gouvernement fédéral.

FINANCEMENT ENRICHI

Pour qu'il y ait uniformité partout au Canada dans les domaines dont il a été question dans le présent rapport, le gouvernement fédéral doit augmenter ses subventions aux provinces démunies. Certaines provinces pourraient, en effet, se trouver dans l'impossibilité de prendre en charge leurs parts de l'augmentation des frais, particulièrement dans le cas de la hausse des taux. La loi actuelle régissant le Régime d'assistance publique du Canada ne permet pas cette augmentation des crédits. Il faudrait soit adopter une autre loi pour permettre l'augmentation du financement, soit modifier le Régime d'assistance publique du Canada.

RECOMMANDATION 258

Il serait souhaitable que l'Ontario préconise la conclusion d'accords fiscaux spéciaux et distincts pour assurer, aux provinces démunies, un financement enrichi en matière d'aide sociale, afin qu'elles puissent mettre en oeuvre l'élargissement des programmes.

Cette idée n'a rien de nouveau. On critique depuis longtemps l'incapacité du Régime d'assistance publique du Canada à tenir compte des inégalités entre les provinces.³⁵ En 1975, le gouvernement fédéral a offert aux provinces un financement enrichi dans le cadre d'un accord bilatéral visant la création d'un supplément de revenu. Par ailleurs, Ottawa a toujours reconnu la nécessité d'assurer un financement enrichi dans divers domaines pour assurer l'établissement de normes nationales et l'élaboration de programmes régionaux.

ENCOURAGEMENT AU TRAVAIL

Les lignes directrices du Régime d'assistance publique du Canada fixent les exemptions des gains aux fins du partage des frais. À l'heure actuelle, ces exemptions sont trop basses, car elles ont été établies en fonction de l'objectif original du Régime, qui était d'aider les provinces à soutenir le revenu des personnes qui ne faisaient pas partie de la population active. Il est rassurant de voir que l'entente quadripartite ait réussi à adoucir ces lignes directrices; mais cette entente n'est en vigueur que trois ans, et on reviendra aux exemptions originales du Régime à son expiration, en 1989. Cela est tout à fait inacceptable. Même si ces exemptions laissent une certaine marge de manoeuvre, dont devrait se prévaloir l'Ontario, nous avons déjà proposé que la province hausse ses plafonds des exemptions au moins jusqu'au niveau de ceux du Régime (voir le Chapitre 4). On a déjà traité de la question des exemptions des gains de l'Ontario au chapitre 6.

RECOMMANDATION 259

Il serait souhaitable que le gouvernement de l'Ontario entame des négociations avec le gouvernement fédéral pour adoucir les lignes directrices actuelles du Régime d'assistance publique du Canada en matière d'exemptions des gains.

RECOMMANDATION 260

Il serait souhaitable que l'Ontario demande au gouvernement fédéral de reporter l'échéance du 31 mars 1989 relative à l'expiration des nouvelles exemptions de gains prévues dans l'entente quadripartite en attendant le résultat des négociations visant à hausser le plafond de ces exemptions.

Partage des frais associés au supplément de revenu

Le chapitre 6 traite de la question du supplément de revenu dans le cas des faibles salariés de l'Ontario. Aux fins du partage des frais dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, il faut toujours établir l'admissibilité des requérants en fonction d'un examen de leurs besoins. Cette condition ne permet pas le partage de tous les frais associés aux programmes de supplément de revenu très modestes fondés sur l'examen du revenu qu'offrent, à l'heure actuelle, près de la moitié des provinces. Si le partage des frais des programmes du Régime fondés sur l'examen du revenu va à l'encontre du mandat du Régime, il faudra trouver un autre mécanisme pour permettre le partage des frais dans ce domaine de première importance. Les provinces n'ont tout simplement pas les mécanismes fiscaux susceptibles de leur permettre de mettre sur

pied, seules, le type de programme de supplément de revenu dont les Canadiens ont besoin.

RECOMMANDATION 261

Il serait souhaitable que l'Ontario préconise la ratification d'un nouvel accord fiscal spécial susceptible d'assurer le partage des frais des programmes de supplément de revenu fondés sur l'examen du revenu.

En 1975, le gouvernement fédéral a offert de prendre en charge les deux tiers des frais de certains programmes de supplément de revenu, à la suite des propositions mises de l'avant lors de l'examen de la sécurité sociale effectué par le gouvernement fédéral et les provinces. En conséquence, il serait raisonnable que la part du gouvernement fédéral soit plus élevée de 50 % que le pourcentage prévu par le Régime.

Examen des biens

Au chapitre 4, nous avons discuté de la nécessité de fixer des plafonds de biens plus élevés. La ligne directrice du Régime d'assistance publique du Canada concernant les biens n'a pas été modifiée depuis 1981, malgré une augmentation de 50 % de l'Indice des prix à la consommation depuis lors. Il serait souhaitable d'augmenter les plafonds d'un pourcentage au moins correspondant.

Partage des frais de l'aide sociale

Le partage des frais de l'aide sociale en vertu du Régime d'assistance publique du Canada se fait sous réserve des modalités de la loi et du règlement régissant le Régime, de l'entente officielle sur le partage des frais, ainsi que des déclarations de principes et des lignes directrices émises par le gouvernement fédéral. Une infime partie des frais engagés par l'Ontario et ses municipalités ne répondent pas à certaines conditions de partage des frais. Certaines prestations ne peuvent donc pas – en totalité ou en partie – faire l'objet du partage des frais. Par conséquent, la part du gouvernement fédéral dans les frais d'aide sociale est légèrement inférieure à 50 %. Les restrictions concernant le partage des frais touchent, entre autres, certaines allocations de logement et de retrait du programme en vertu du Régime de revenu annuel garanti pour les handicapés.

RECOMMANDATION 262

Il serait souhaitable que le gouvernement fédéral révise son interprétation des déclarations de principes en vigueur actuellement afin de se donner les moyens de partager pleinement les frais associés

au logement et à des intéressements particuliers qui ne font pas actuellement l'objet de ce partage des frais.

Planification des changements

À court et à moyen terme, nous aimerions voir une modification et un assouplissement réels des lignes directrices en vigueur actuellement. On pourrait améliorer immédiatement le partage des frais par une simple réinterprétation de ces lignes directrices. Voici quelques-uns des changements que le ministère de la Santé et du Bien-être social pourrait apporter, à court terme, au Régime d'assistance publique du Canada:

- augmenter les exemptions de gains actuelles en vertu de la ligne directrice du Régime concernant le revenu;
- ramener la valeur des plafonds des biens aux normes de 1981 dans le cadre du Régime concernant les biens;
- réduire les obstacles au partage des frais de l'aide sociale.

D'autre part, les provinces et le gouvernement fédéral pourraient, à court terme, examiner la possibilité d'élaborer des normes nationales. Parmi ces changements, citons l'affectation de crédits extraordinaires à l'accroissement du financement de l'aide sociale dans le cadre du Régime d'assistance publique au bénéfice des provinces démunies et l'adoption d'une nouvelle entente fédérale-provinciale de partage des frais associés au supplément de revenu.

Nous soutenons vigoureusement l'acceptation par l'Ontario de l'offre du gouvernement fédéral de lancer des projets témoins dans un certain nombre de domaines où les provinces proposent des réformes.

Programmes et services destinés aux personnes handicapées

La Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides et le Régime d'assistance publique du Canada prévoient tous deux des mécanismes de partage des frais des services offerts aux personnes handicapées. Si la première traite uniquement de services aux personnes handicapées, le second se préoccupe à la fois de l'aide sociale et de certains services et ce, à l'intention de toutes les catégories de personnes dans le besoin (et pas seulement des personnes handicapées). La section précédente traitait essentiellement du Régime d'assistance publique du Canada dans ses effets en matière d'aide sociale. La présente section l'examinera du point de vue des services de réadaptation et de soutien aux personnes handicapées.

En vertu de la Loi de 1961 sur la réadaptation professionnelle des invalides, le gouvernement fédéral peut conclure avec les provinces et les territoires des ententes lui permettant de prendre en charge 50 % des frais engagés par ces derniers dans l'offre

d'"un programme complet de réadaptation professionnelle des invalides". Toutes les provinces et tous les territoires, sauf le Québec, participent à une entente conclue en vertu de cette loi depuis 1962. Le Québec a conclu l'entente de 1986-1988 le 31 mars 1988. Pourtant, une part importante des frais engagés par le Québec dans la prestation de programmes et de services aux personnes handicapées était assumée par le gouvernement fédéral en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

En 1986-1987, le gouvernement fédéral a affecté 88 millions de dollars à la réadaptation professionnelle de quelque 150 000 Canadiens handicapés. La part de l'Ontario en vertu de la Loi de 1961 s'est montée à environ 28 millions de dollars. Pour l'année budgétaire 1985-1986, l'Ontario a reçu un montant estimatif de 10 millions de dollars dans le cadre du Régime d'assistance publique au bénéfice des services offerts, en dehors des établissements, spécifiquement aux adultes handicapés en âge de travailler.

Ententes de partage des frais

Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides

Grâce à son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral fixe les conditions de partage des frais des services de réadaptation professionnelle, bien que la prestation de ces services soit du ressort des provinces. Ces conditions sont stipulées dans la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides, ainsi que dans les ententes et les lignes directrices qui en découlent.

L'entente sur la réadaptation professionnelle des invalides définit très explicitement ce en quoi consiste un "programme complet" de réadaptation professionnelle : il doit s'agir d'une gamme complète de biens et de services nécessaires aux personnes handicapées pour mener une activité régulière leur permettant de gagner leur vie. Aux fins du partage des frais, ces biens et services comprennent :

- l'évaluation et la consultation;
- la formation à temps plein ou à temps partiel (c'est-à-dire formation, scolaire ou non, dans un cadre simulé dans une entreprise ou dans tout autre milieu spécialisé;
- le placement en milieu protégé ou non;
- les livres, outils, matériels divers, frais de transport et vêtements spéciaux;
- les services curatifs ou correctifs pour atténuer, réduire ou éliminer le handicap (par exemple orthèses, prothèses et modifications apportées au logement, au mode de transport ou au lieu de formation ou d'emploi);
- biens et services de suivi pendant 18 mois au maximum après le placement.

Les personnes admissibles aux programmes financés en vertu de la loi sont celles qui, en raison d'une incapacité physique ou mentale, sont dans l'impossibilité de se consacrer à une activité régulière qui leur permette de gagner leur vie. L'effet de cette définition est d'exclure les personnes ayant un emploi et celles n'ayant ni intérêt ni

potentiel professionnel. Bien qu'il faille tenir compte de cette définition aux fins du partage des frais, l'établissement et la détermination de l'admissibilité au programme provincial relèvent strictement de la province. Il convient de noter que le besoin financier n'entre aucunement en considération, sauf en ce qui concerne la prestation d'une allocation de subsistance durant l'évaluation et la formation professionnelles.

Les frais de personnel d'administration du programme, les frais des biens et des services indiqués plus haut et les frais de recherche et de publicité peuvent donner lieu au partage des frais. Les frais des prothèses et appareils offerts gratuitement par les programmes s'adressant à toutes les personnes handicapées n'y donnent pas lieu, parce que de tels programmes servent à des personnes autres que les bénéficiaires du programme de réadaptation professionnelle des invalides.

Le Régime d'assistance publique du Canada

Une variété de biens et de services liés à l'invalidité peut faire l'objet d'un partage des frais en vertu des dispositions sur l'"aide sociale" et sur les "services de bien-être" du Régime d'assistance publique du Canada. Ce sont en particulier les fauteuils roulants, les orthèses, les fournitures médicales, les soins infirmiers, les services d'un interprète de langage des sourds-muets et d'intervenants, les programmes subventionnés en établissement, les soins palliatifs et les services d'aide familiale. Ils sont par contre soumis aux conditions relatives au programme et au partage des frais, qui sont liées à l'admissibilité du bénéficiaire, à l'admissibilité du service et à l'admissibilité du système de prestation du service. Ainsi, il faut se conformer à certains critères financiers pour obtenir des services d'aide et de bien-être sociaux. En outre, le partage des frais peut soulever des problèmes lorsque les services sont assurés par une administration qui dessert l'ensemble de la population, comme le ministère de la Santé ou celui de l'Éducation.

Il peut se produire un chevauchement entre les différents types de biens et de services qui donnent lieu au partage des frais en vertu de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides et du Régime d'assistance publique du Canada. Toutefois, étant donné que chaque entente possède ses propres caractéristiques et modalités de partage des frais, il existe également des lacunes. En revanche, le Régime d'assistance publique du Canada complète la loi dans la mesure où il permet le partage des frais associés à certains biens et services fournis à des handicapés qui n'ont ni intérêt ni potentiel professionnel, alors que la loi ne le permet pas.

Les limites de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides

Bien que cette loi ait joué un rôle essentiel en encourageant les provinces à élaborer des services destinés aux handicapés, elle repose sur des attentes vieilles maintenant de

plus de 25 ans. Comme nous le soulignons dans tout notre rapport, les attentes sociales et économiques des personnes handicapées et de l'ensemble de la population ont beaucoup changé.

Ces dernières années, on s'est progressivement rendu compte que plusieurs conditions prescrites par la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides étaient dépassées; elles ne reflètent plus les démarches qu'il faut adopter maintenant pour répondre aux besoins en matière de services des personnes handicapées. Par exemple, la loi ne permet pas le partage des frais de maintien des personnes handicapées dans un emploi en milieu protégé ou non. Elle suppose que, une fois en possession d'un emploi, elles sont "réadaptées" et n'ont plus besoin de services de soutien. Elle est aussi le reliquat d'une époque où beaucoup des services requis par les personnes inaptes à l'emploi étaient assurés par les hôpitaux et d'autres établissements. Maintenant, ces services doivent être assurés dans la collectivité.

Ces critiques ne sont pas nouvelles. Plusieurs études les ont déjà faites, mais elles ne se sont traduites par aucun changement important. Cela peut être dû en partie à la réticence des provinces à risquer de perdre la sécurité d'une source de financement non plafonnée : tout effort pour négocier une réforme importante et un élargissement du partage des frais pourrait en effet mettre le Régime en danger.

En janvier 1987, le ministre de la Santé et du Bien-être social a annoncé un réexamen des accords fiscaux touchant les services aux personnes handicapées. Ce réexamen a porté principalement sur la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides et sur le Régime d'assistance publique du Canada, dans la mesure où ce dernier s'occupe de services de réadaptation et de soutien aux personnes handicapées. Il s'est penché sur le partage des frais des programmes de santé mentale, des programmes de travail en atelier protégé et des programmes destinés au traitement des alcooliques et des toxicomanes. Son but était de recommander des améliorations à la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides et au Régime d'assistance publique, et d'identifier les domaines où une nouvelle loi ou des accords mieux adaptés permettraient d'améliorer l'intégration des personnes handicapées dans la vie sociale et économique de la collectivité. Ce réexamen était guidé par les objectifs suivants :

- Toutes les personnes handicapées doivent recevoir les services de réadaptation et de soutien dont elles ont besoin.
- Il convient de soutenir toute la gamme des services de réadaptation et de soutien requis par les personnes handicapées pour participer pleinement à la vie sociale et économique de la collectivité.
- La prestation des services doit se faire avec suffisamment de souplesse pour favoriser l'intégration des personnes handicapées dans la vie de la collectivité.
- Il convient de soutenir les efforts visant à aider les organismes publics et privés, qui

desservent l'ensemble de la population, à offrir leurs services aux personnes handicapées.

Selon nos informations, la première étape du processus de réexamen est maintenant terminée et on envisage d'apporter les améliorations suivantes à la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides et au Régime d'assistance publique du Canada:

- fournir des services de réadaptation professionnelle d'une durée maximale de six mois aux personnes handicapées en possession d'un emploi, qui risquent de perdre ce dernier en raison de leur invalidité;
- prolonger les dispositions de partage des frais en matière de formation en milieu de travail jusqu'à un maximum de 24 mois pour les entreprises des secteurs privés et bénévoles et prévoir la prise en charge du montant total (plutôt que son partage à parts égales) des subventions accordées par les provinces pour la formation assurée par les organismes bénévoles;
- prolonger la disposition de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides concernant les biens et services de suivi de 18 à 36 mois;
- étendre les dispositions de partage des frais aux prothèses et appareils techniques offerts aux clients admissibles lorsque ces prothèses et appareils sont fournis dans le cadre de programmes provinciaux qui servent gratuitement toutes les personnes handicapées;
- permettre le remboursement direct à des personnes des frais associés à des biens et services personnels admissibles en vertu de l'entente conclue en vertu de cette loi;
- introduire dans cette entente une autre méthode que le système du comité de sélection pour l'autorisation des plans de formation personnels;
- introduire dans l'entente RPI un processus d'appel pour les personnes requérant des services de réadaptation professionnelle;
- offrir une information améliorée concernant les programmes pertinents offerts en vertu de la Loi sur la réadaptation professionnelle;
- réviser la condition d'examen du revenu du Régime d'assistance publique du Canada aux fins du partage des frais des services de bien-être destinés spécifiquement aux personnes handicapées, de sorte que ces dernières soient considérées comme "probablement en état de besoin" du fait même de leur invalidité.

Les objectifs du réexamen fédéral-provincial et les améliorations envisagées sont parfaitement compatibles avec les orientations que nous proposons d'adopter dans le cas des personnes handicapées. Par exemple, l'élargissement des dispositions de partage des frais aux personnes qui risquent de perdre leur emploi reconnaît le besoin continu de services de soutien pour les personnes handicapées après qu'elles ont obtenu un emploi. Le partage des frais des prothèses et appareils fournis dans le cadre des programmes provinciaux qui servent toutes les personnes handicapées gratuitement est

conforme à la façon dont nous envisageons la prestation des services. L'ajout d'un processus d'appel dans l'entente conclue en vertu de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides constitue une amélioration importante. Il existe un tel processus d'appel en Ontario, mais nous avons déjà souligné que, à notre avis, il devait être renforcé.

Nous soutenons bien sûr tous ces changements, mais il reste plusieurs autres domaines à étudier du point de vue du partage des frais. D'abord, les dispositions relatives au partage des frais de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides n'admettent pas les besoins continus des personnes handicapées détenant un emploi en milieu protégé ou non, ni ne soutiennent la prestation de services dans le but plus large de leur permettre une vie indépendante au sein de la collectivité.

Ensuite, malgré les dispositions du Régime d'assistance publique du Canada qui prévoient le partage des frais des biens et des services favorisant l'autonomie des personnes handicapées dans leur collectivité, certaines conditions créent des restrictions. Il peut être difficile, par exemple, d'obtenir le partage de tels frais lorsque l'organisme fournissant le service sert en même temps l'ensemble de la population. De ce fait, un service de transport spécialisé, destiné spécifiquement aux personnes handicapées, ne pourrait pas bénéficier du partage des frais s'il était assuré par le ministère responsable des services de transport offerts au public en général. De même, les services d'un auxiliaire ne peuvent faire l'objet du partage des frais s'ils sont assurés dans un milieu scolaire par un organisme d'enseignement. Finalement, l'amélioration des règles du Régime d'assistance publique du Canada relatives à l'admissibilité aux services de bien-être permettra le partage des frais de ces services sans examen des besoins financiers. Cette amélioration ne touche que les services et exclut les biens ou articles comme les fauteuils roulants, les fournitures médicales et les orthèses. En outre, elle exclut les services qui ne visent pas spécifiquement les personnes handicapées, par exemple les services d'une aide familiale, qui sont également utilisés par les personnes âgées.

Orientations futures

Les changements envisagés par le réexamen fédéral-provincial constituent une première étape importante vers une amélioration des accords fiscaux qui ont un effet sur les programmes et les services offerts aux personnes handicapées. Il est possible de mettre en oeuvre ces améliorations sans changer les lois en vigueur. Cependant, ces lois, qu'il s'agisse de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides ou du Régime d'assistance publique du Canada, ne sont pas, chacune individuellement ou ensemble, assez souples pour soutenir totalement l'intégration des handicapés dans la vie de leur collectivité. Il faudra, pour atteindre cet objectif, une réforme plus complète, qui demandera de nouveaux accords fiscaux. Ces réformes doivent permettre le partage des frais sans égard aux besoins financiers, sans discontinuité pour tous les aspects d'une

vie indépendante dans la collectivité, y compris l'emploi en milieu protégé ou non, et d'une façon qui favorise l'intégration des personnes handicapées dans le courant de la collectivité.

Nous ne cherchons pas à remettre en question la sécurité des accords fiscaux actuels, mais nous sommes convaincus, comme beaucoup d'autres, que le principe de l'intégration des personnes handicapées dans la vie socio-économique de la collectivité est d'une importance vitale. L'appui de nouvelles ententes de partage des frais permettra de donner une impulsion majeure à la réalisation de ce principe.

RECOMMANDATION 263

Il faut appuyer les améliorations envisagées par le réexamen fédéralprovincial des accords fiscaux concernant les programmes et services destinés aux personnes handicapées et pousser cet examen plus loin.

RECOMMANDATION 264

L'examen plus complet mené en ce moment devrait aboutir à la conclusion de nouvelles ententes de partage des frais susceptibles de favoriser une plus grande intégration des personnes handicapées dans la vie socio-économique de leur collectivité.

LE SECTEUR BÉNÉVOLE

En Ontario, l'offre d'une aide financière et d'autres services aux personnes dans le besoin a commencé comme une oeuvre de charité. Comme nous l'avons souligné au chapitre 2, bien avant que la province ne commence à assumer la responsabilité principale de l'aide sociale, c'est le secteur bénévole qui fournissait l'assistance nécessaire pour répondre aux besoins essentiels des Ontariens et pour renforcer leur bien-être et celui de leurs collectivités.

Aujourd'hui, le secteur bénévole continue de jouer un rôle vital, ce sur quoi, d'ailleurs, l'État en est venu à compter. Par conséquent, les rôles respectifs de l'État et du secteur bénévole s'enchevêtrent de plus en plus, tandis que la demande de services continue de croître. Il est devenu essentiel de définir avec clarté dans quelle mesure le rôle du secteur bénévole diffère de celui de l'État et de déterminer de quelle façon on peut soutenir le premier dans son rôle de partenaire dans les efforts effectués par la société pour assumer sa responsabilité vis-à-vis des personnes qui sont dans le besoin.

Dans le mémoire qu'il a soumis au Comité, Centraide de la communauté urbaine de Toronto a cité les quatre rôles fondamentaux joués par le secteur bénévole : ce sont

ceux d'innovateur, d'assistant, de pourvoyeur de services et de gardien des valeurs.

- 1. En tant qu'innovateur, le secteur bénévole met sur pied des programmes et des services qui répondent aux besoins changeants des personnes et des collectivités.
- 2. En tant qu'assistant, il articule les intérêts des groupes qui sont dans le besoin.
- 3. En tant que pourvoyeur de services, il fournit des services variés chadaptés aux besoins.
- 4. En tant que gardien des valeurs, il encourage la participation et l'initiative des citoyens et leur donne un sentiment d'appartenance. 36

Un des grands atouts de l'Ontario est de pouvoir recourir en permanence aux services communautaires de faible envergure offerts par des organismes à but non lucratif. Ces derniers fournissent une large gamme de services grâce à un réseau élaboré qui s'étend à des domaines tels que la protection de l'enfance, les garderies, le logement, l'orientation, les groupes d'entraide ainsi que les services d'aide familiale et de réadaptation. Certains de ces services sont offerts sans l'appui de l'État, d'autres sont partiellement subventionnés par lui, le reste de leur financement provenant de dons, d'autres, enfin, sont entièrement financés par l'État. Toutefois, ce qui caractérise le plus l'histoire récente du secteur bénévole, c'est le fait que l'on compte de plus en plus sur lui pour répondre aux besoins essentiels en matière de logement et d'alimentation. Deux exemples notables de ce phénomène sont les banques alimentaires et le Programme d'aide et de refuges d'urgence.

De création relativement récente, les banques alimentaires sont des organismes à but non lucratif qui ramassent les surplus de produits, les stockent et les distribuent, soit à d'autres organismes, soit directement aux personnes dans le besoin. En 1980, il n'existait pratiquement aucune banque alimentaire au Canada; en 1986, il y en avait environ 100.37 Entre 1986 et 1988, la quantité totale des produits alimentaires distribués par 15 banques alimentaires du sud de l'Ontario a augmenté d'environ 150 %.38 De plus, le secteur bénévole assure, depuis longtemps, de nombreux autres services d'alimentation, notamment les coopératives alimentaires, les programmes scolaires, les bons alimentaires d'urgence et les missions. En 1987, la communauté urbaine de Toronto comptait plus de 70 organismes bénévoles qui fournissaient des services d'alimentation à Toronto.39 À quelques exceptions près, et encore là seulement, indirectement, les banques alimentaires ne sont pas subventionnées par la province.

Le Programme d'aide et de refuges d'urgence est un programme relativement récent, subventionné par la province. Lancé par le ministère des Services sociaux et communautaires, en octobre 1982, il visait à apporter une aide financière aux églises de toute la province de l'Ontario, pour leur permettre de répondre à la demande croissante de nourriture et d'abris d'urgence provoquée par la récession. Bien qu'on ait voulu, à l'origine, en faire un programme à court terme, le Programme d'aide et de refuges d'urgence a pris de l'ampleur chaque hiver depuis lors, en raison de la demande

continuelle. Au moins 60 % des personnes desservies par le programme sont bénéficiaires soit des prestations familiales, soit de l'aide sociale générale. 40

Le programme souligne les difficultés qui peuvent surgir lorsque l'État n'achète pas assez de services pour satisfaire la demande. On demande aux organismes bénévoles de recueillir des dons de plus en plus importants ou de détourner des ressources rares de leurs fins premières pour répondre aux besoins constamment grandissants. Ils se retrouvent prisonniers d'un rôle dont ils ne voulaient pas et, au fil du temps, ils ont de moins en moins l'occasion de réduire leur participation ou de quitter le domaine.

Les banques alimentaires sont la preuve frappante des insuffisances de l'aide sociale et la pénurie de logements abordables. Toutefois, les questions qu'elles soulèvent sont encore plus profondes.

Un des plus sérieux arguments soulevés contre les banques alimentaires, c'est qu'elles servent à empêcher les autorités politiques et le public de s'arrêter sur la nécessité d'une réforme du système de sécurité sociale devenue urgente. Les banques alimentaires peuvent nous faire croire que le filet de sécurité du public fonctionne en donnant à la population l'impression que le secteur bénévole ne fait qu'assurer un service d'appui à court terme. Elles le font de deux manières : d'abord elles mettent l'accent sur le fait que les produits alimentaires d'urgence sont seulement un supplément pour les personnes qui dépendent de l'aide sociale... Une autre manière, pour elles, de représenter une échappatoire pour l'État, c'est de faire croire au public qu'elles sont capables de s'occuper de la crise à court terme... Dans une grande mesure, la croyance que les banques alimentaires restent la bonne réponse à un problème social d'envergure nationale est perpétuée par les particuliers, les groupes et les organismes qui veulent et qui peuvent faire don de leur temps, de nourriture et d'argent. 41

L'apparition de ce "système secondaire de bien-être" exerce une pression intolérable sur l'ensemble du secteur bénévole. Le mémoire de Centraide résume particulièrement bien ce problème :

Les "services d'urgence" font maintenant partie de l'infrastructure du système d'aide sociale. Tout en démontrant la souplesse et la capacité de réaction du secteur bénévole dans notre société, ainsi que le dévouement certain des bénévoles, on ne doit pas lui laisser continuer de jouer le rôle de mécanisme permettant de satisfaire les "besoins essentiels", et ce, pour les raisons suivantes :

- Ce n'est pas une manière efficace ou appropriée d'assurer la satisfaction des besoins essentiels.
- Le secteur bénévole ne peut pas se permettre ou ne devrait pas accepter la responsabilité de satisfaire ces besoins.
- Il permet au gouvernement d'abdiquer ses responsabilités en ce qui concerne le maintien de l'aide sociale à un niveau suffisant.⁴²

Le Comité partage l'inquiétude exprimée lors de nos consultations par ceux qui trouvent que le rôle du secteur bénévole est de plus en plus utilisé à mauvais escient. Nous sommes d'accord sur les conclusions suivantes, reprises d'une étude parrainée par l'Eglise anglicane :

La satisfaction des besoins essentiels, tels qu'un logement abordable, de la nourriture et des vêtements, relève principalement du gouvernement...Les besoins dont l'Église devrait essentiellement s'occuper sont ceux qui peuvent être satisfaits grâce à l'interaction humaine qu'e e développe entre la personne qui a des besoins et la personne qui peut offrir son aide. Au nombre de ces besoins se trouve un sentiment de communauté et d'appartenance, l'acceptation, le respect, l'estime de soi-même, le droit de participer et la prise en main de sa destinée.⁴³

Nous ne proposons pas que l'État mette fin, de façon abrupte, au soutien qu'il apporte aux efforts des bénévoles qui se donnent pour tâche d'offrir des services essentiels. Toutefois, nous nous opposons fortement à ce que l'État devienne officiellement le pourvoyeur financier des banques alimentaires et à ce que ce rôle devienne un élément essentiel du système global.

L'offre d'une aide sociale suffisante est le meilleur moyen d'assurer la fin du système secondaire du bien-être et par conséquent, de dégager le secteur bénévole du rôle qu'il joue dans la prestation de services de soins et de soutien personnels. Lorsque les organismes communautaires sont subventionnés pour offrir des services d'alimentation et de logements d'urgence, les modalités financières de ces subventions doivent être telles que ces organismes ne soient pas obligés d'offrir ces services à même leurs propres fonds plutôt qu'avec les fonds publics.

RECOMMANDATION 265

Le gouvernement devrait confirmer le secteur bénévole dans son rôle permanent et traditionnel, tout en assumant sa propre responsabilité, qui est d'offrir une aide sociale suffisante aux personnes nécessiteuses.

Nous avons recommandé, au chapitre 8, des mesures susceptibles d'assurer une meilleure coordination des services à l'échelon local; ces mesures donnent un rôle essentiel au secteur bénévole.

Dans le mémoire qu'il a soumis au Comité, Centraide de l'Ontario a noté que le ministère des Services sociaux et communautaires a fait des efforts pour rencontrer périodiquement ses différentes sections pour discuter des politiques et des questions financières, et pour identifier les possibilités de collaboration.⁴⁴ C'est une initiative qu'il vaut la peine de poursuivre, de telle sorte que les préoccupations du secteur bénévole soient bien entendues à l'échelon provincial. À cet égard, les deux parties devraient entreprendre ensemble un examen de leurs rôles respectifs, pour établir des lignes directrices relatives au financement et à la prestation des services reliés à l'aide sociale dans lesquels le secteur bénévole a joué un rôle permanent.

RECOMMANDATION 266

On devrait prendre des mesures pour favoriser une plus grande collaboration entre le gouvernement et le secteur bénévole en ce qui a trait à la planification et à la coordination des services.

Nous avons proposé, au chapitre 5, que les organismes communautaires actuels pourraient avoir un rôle précieux à jouer dans la planification des possibilités au profit des groupes de bénéficiaires particuliers. Nous avons aussi suggéré que l'achat de services de planification des possibilités auprès de certains organismes pourrait être une méthode efficace de réunir des éléments clés de la collectivité autour de la même tâche, soit la planification au profit des personnes économiquement faibles, ce qui permettrait de mettre en oeuvre notre principe du partage des responsabilités.

RECOMMANDATION 267

Le nouveau système d'aide sociale devrait considérer le secteur bénévole comme un agent possible des services de planification des possibilités et lui offrir, à ce titre, l'appui financier total de l'État.

Nous pensons que les efforts du gouvernement devraient viser à résoudre les conditions qui rendent les banques alimentaires nécessaires, plutôt que de les établir comme éléments permanents du système d'aide sociale. Une fois cela fait, les banques alimentaires pourraient continuer pour d'autres raisons. La différence essentielle serait alors que ni le système ni les bénéficiaires n'auraient besoin de dépendre d'elles comme seul moyen de combler des besoins essentiels.

RECOMMANDATION 268

Le gouvernement de l'Ontario ne devrait pas subventionner officiellement les banques alimentaires.

ATTITUDES DU PUBLIC

L'adoption des recommandations du présent rapport, prises dans leur ensemble, demandera la participation ferme de tous les secteurs de la société, mais surtout de la province et du gouvernement fédéral. La mesure dans laquelle le gouvernement exerce sa volonté politique pour mettre en oeuvre des réformes dépend en grande partie de l'ampleur de l'appui que lui apporte la population.

La compréhension du public et son appui aux changements que nous proposons sont essentiels pour plusieurs raisons. Un grand nombre des problèmes vécus par les

bénéficiaires résultent d'un manque d'amour-propre et de l'humiliation qu'entraîne, chez eux, l'obligation d'avoir recours à l'aide sociale. Certaines des recommandations du présent rapport sont destinées à réduire cette humiliation. En dernier lieu, toutefois, la perception que les bénéficiaires de l'aide sociale ont d'eux-mêmes sera déterminée par celle de la population dans son ensemble. Mieux informer le public peut être la manière la plus sûre de réduire cette humiliation.

La sensibilisation du public est également importante car un grand nombre de nos recommandations résulteront en un accroissement des dépenses, dont certaines, parmi les plus importantes, ne produiront des avantages tangibles qu'à long terme. Le public doit comprendre pourquoi et comment les changements recommandés seront bénéfiques et quand il peut s'attendre à en voir les résultats.

En général, le public n'est pas bien informé sur le système d'aide sociale. Comme les renseignements présentés dans le chapitre 2 l'indiquent clairement, il y a un gouffre entre les perceptions les plus répandues et la réalité de l'aide sociale.

En dépit du peu d'études sur l'attitude du public vis-à-vis de l'aide sociale, nous disposons de quelques renseignements dignes d'intérêt.⁴⁵ Il semble que l'aide sociale soit la source d'une confusion importante et d'une certaine ambivalence, ce qui donne naissance à des attitudes contradictoires. D'un côté, le public croit généralement qu'il est important d'offrir de l'aide aux personnes qui sont dans le besoin. Il a démontré une attitude particulièrement bienveillante vis-à-vis de certains groupes, tels que les personnes handicapées. Pourtant, lorsqu'on le questionne sur des programmes comme l'aide sociale qui aident ces groupes, sa réaction est souvent négative et punitive.

En 1985, Goldfarb Consultants a mené une étude publique à l'intention du gouvernement de l'Ontario : 58 % des répondants estimaient que la province devrait consacrer davantage de fonds à l'aide sociale destinée aux personnes handicapées. Toutefois, 46 % déclaraient qu'ils préféreraient que l'on coupe les programmes d'aide sociale ou de bien-être pour éviter une augmentation des impôts. Lorsqu'on leur demandait de nommer les groupes qui avaient le plus besoin de l'aide de l'État, 72 % d'entre eux citaient "les jeunes qui cherchent du travail" et 63 %, "les travailleurs d'âge mûr qui sont au chômage". Seulement 23 % des répondants ont identifié la catégorie des "bénéficiaires de l'aide sociale" comme étant celle qui a le plus besoin de l'aide du gouvernement, même si cette catégorie comprenait des gens des autres groupes.

Ces contradictions nous laissent croire que le public n'est pas suffisamment informé pour bien comprendre qui bénéficie de l'aide sociale et pourquoi. Cela provoque un malentendu et explique en partie le fossé qui existe entre les perceptions du public et la réalité de l'aide sociale.

Nous espérons que le présent rapport représentera un progrès vers un soutien et

une compréhension accrus de la part du public. Tout au long de ce rapport, nous avons essayé de fournir des renseignements élémentaires susceptibles de hausser le degré de conscientisation du public. Les nombreux documents de travail que nous avons commandés devraient servir le même but. Et les centaines de mémoires que nous avons reçus, surtout de la part des bénéficiaires, représentent une autre source riche de renseignements et de compréhension.

Bien que ce rapport soit un bon début, il ne représente rien de plus. Le gouvernement provincial doit lancer une campagne d'information détaillée et concertée, qui pourrait fournir des renseignements actuels et de base sur l'aide sociale et sur les personnes qui en bénéficient et en dépendent. Cette campagne d'information doit viser à hausser la prise de conscience du public et, en dernier lieu, à l'inciter à soutenir encore davantage les changements que nous préconisons tout au long de notre rapport.

Les faits permettent de croire qu'une telle campagne d'information du public peut être efficace. Par exemple, l'Association canadienne pour la santé mentale mène une campagne publicitaire multimédia puissante pour améliorer les attitudes du public vis-à-vis des malades mentaux et des programmes qui leur sont destinés. Une évaluation de cette campagne permet de conclure qu'elle a réussi jusqu'à présent.

L'État de la Californie s'est doté des moyens d'information variés à l'appui des changements qu'il a apportés à son système de bien-être social au milieu des années 1980. Nous avons aussi été agréablement surpris de voir que tous les documents que nous avons reçus du Massachusetts, qui a récemment apporté de nombreux changements constructifs à son système de bien-être social, étaient imprimés sur du papier qui identifiait l'expéditeur comme "votre service du bien-être social".

Nous avons commandé un rapport à un conseiller en publicité sur les éléments possibles d'une campagne d'information du public. Ce conseiller a proposé une démarche multimédia à l'échelle de la province incluant de la publicité à la télévision, dans les journaux et dans les revues. Elle comprendrait également la publication de brochures et la production de diaporamas. Elle prévoirait également une couverture publicitaire à l'échelon provincial et local. Un de ses éléments importants serait des projets d'information communautaires à l'intention du personnel local, des administrateurs et, si possible, des bénéficiaires. Nous avons communiqué ce rapport au gouvernement.

RECOMMANDATION 269

Le gouvernement de l'Ontario devrait immédiatement commencer à concevoir et à utiliser un programme d'information à l'échelle de la province pour sensibiliser davantage la population et lui faire comprendre ce qu'est un programme d'aide sociale et qui sont ses bénéficiaires.

LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

Lors de notre examen des effets de la Charte canadienne des droits et libertés sur nos recommandations, nous avons eu l'avantage de consulter deux documents de travail, préparés spécialement à notre intention.⁴⁷ Nous espérons que le présent rapport montrera que nous avons fait une lecture très large de la Charte et nous encouragerions les intéressés à faire de même au moment de l'application de nos recommandations. À notre avis, une lecture plus étroite de la Charte marquerait une répugnance à modifier la législation et la politique à moins d'y être obligé par les tribunaux. Nous pensons qu'il est préférable d'adopter des lois et d'élaborer des politiques conformes à l'esprit et à la lettre de la Charte.

L'article 7 de la Charte a une importance particulière par rapport au système d'aide sociale. On y lit ce qui suit : "Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. Il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale." Bien que la Cour suprême du Canada n'ait pas encore été saisie des cas qui traitent en particulier de la question de savoir si les nécessités de la vie font partie de la "sécurité de la personne", promise par la Charte, la Cour a jusqu'à présent interprété l'article 7 de façon large, en particulier dans le contexte des affaires criminelles. Par exemple, les droits des personnes accusées de crime sont réputés inclure la protection contre "tout stigmate social et tout ostracisme de la part de la collectivité, ainsi que contre tout autre préjudice social, psychologique et économique",48 de même que contre "la perte d'intimité, tension et anxiété résultant d'une multitude de facteurs, notamment les perturbations familiales, sociales et professionnelles des frais juridiques, l'incertitude relativement à l'issue et aux sanctions".49

On peut défendre l'idée que certains actes du gouvernement en matière d'aide sociale mettent en jeu précisément les mêmes genres d'intérêt qui semblent être touchés par la procédure pénale. Toute décision de refuser les prestations est, par exemple, susceptible de causer des problèmes psychologiques, de la tension et de l'anxiété, ainsi qu'un préjudice économique. Si l'on trouve que le droit à l'aide sociale est inclus dans la définition de la sécurité de la personne aux termes de l'article 7 de la Charte, on ne pourra alors le supprimer, sauf d'une manière conforme aux principes de la justice fondamentale. Nombre de nos recommandations – en particulier les mesures de protection en matière de procédure que nous avons recommandées au chapitre 7 – illustrent notre acceptation de ce point de vue. Même si l'aide sociale ne mettait pas en cause la sécurité de la personne aux termes de la Charte, nous ferions quand même les mêmes recommandations relativement à l'équité de sa procédure en nous inspirant d'une exigence fondamentale du droit administratif.

Un deuxième article clé de la Charte est l'article 15, qui stipule :

- 1) La loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment de discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.
- 2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, not imment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

On se demande jusqu'où le gouvernement doit aller pour se conformer à l'article 15. Clairement, cet article exige l'élimination de lois de toute évidence discriminatoires. Nous avons décrit, au chapitre 4, un exemple d'une telle règle dans le cadre du régime d'aide sociale; il s'agit de la règle selon laquelle les femmes âgées de 60 à 64 ans reçoivent des prestations plus généreuses que les hommes du même âge.

Jusqu'à quel point avons-nous l'obligation de protéger les droits à l'égalité établis par la Charte? Certains pensent que l'État doit prendre des mesures positives pour redresser les inégalités, même celles qu'il n'a pas créées lui-même. D'autres ne pensent pas que la Charte aille si loin. Les tribunaux ont encore à se pencher sur ce débat et à le résoudre. Toutefois, nous avons essayé d'adopter une approche plus large vis-à-vis de l'article 15. Cette attitude a inspiré nos recommandations antérieures relativement à la règle dite de la "cohabitation"; la meilleure illustration de cette attitude est sans doute la teneur de nos recommandations du chapitre 6, qui réclament l'adoption des mesures de promotion sociale nécessaires au soutien dont les personnes handicapées ont besoin pour participer à la population active et pour réaliser leur interdépendance dans leur collectivité. Elle nous a aussi confirmé dans notre certitude que l'aide sociale doit être perçue comme un droit fondamental de toutes les personnes nécessiteuses, et elle appuie notre proposition de tenter de développer des normes nationales dans ce domaine.

L'échéancier est clair, il l'est moins dans d'autres. Le présent chapitre brosse donc une stratégie générale pour la mise en oeuvre des réformes recommandées et décrit leur étendue et le rythme auquel elles doivent se faire à chaque étape. Cette démarche, en cinq étapes, fera ressortir les modifications que nous avons apportées à nos recommandations pour que leur mise en oeuvre soit pratique et financièrement réaliste, tout en ne perdant pas de vue nos objectifs et principes généraux.

Pourquoi procéder par étapes?

La démarche que nous proposons pourrait sembler une façon beaucoup trop lente de mettre nos recommandations en oeuvre. Avant d'effectuer tout changement majeur, il faut cependant tenir compte du fait que le système de sécurité du revenu en Ontario et au Canada coûte cher et qu'il est énorme et complexe. Certains experts préconisent l'abolition du système actuel et son remplacement par un nouveau système approprié et rationnel.¹ Nous sommes d'avis que c'est là un idéal impossible à réaliser. Par conséquent, nous proposons un processus de réforme qui transformera graduellement le système actuel en un meilleur système et ce, par étapes rationnelles et compréhensibles. Voici les objectifs que nous fixons à cette refonte par étapes :

- apporter des améliorations importantes au système d'aide sociale à chaque étape;
- à chaque étape, poser des jalons importants et quantifiables dans notre progrès vers un régime entièrement intégré et coordonné;
- ouvrir la voie à des réformes plus étendues de façon à mettre à profit le progrès réalisé à chaque étape précédente;
- tenir compte des conséquences financières globales des réformes; et
- adopter un échéancier qui tient compte non seulement de l'urgence des changements, mais également de l'énorme somme de travail nécessaire pour atteindre nos objectifs.
 Six éléments nous confirment dans notre décision de recommander de mettre la réforme en oeuvre par étapes.

COORDINATION

Toute réforme se doit d'être dûment coordonnée. Si, par exemple, la province faisait un effort concerté pour offrir aux bénéficiaires de l'aide sociale de nouveaux éléments d'incitation, sans d'abord résoudre les problèmes des faibles salariés ou de la suffisance de l'aide sociale, il est tout probable que les anomalies ainsi créées mèneraient à l'échec et, en fin de compte, au rejet de la réforme. De même, si elle s'occupait uniquement de la question de la suffisance des taux sans tenir compte de l'encouragement au travail, ces augmentations feraient rapidement l'objet de critiques qui menaceraient toute autre mesure tendant à assurer la suffisance de l'aide sociale. Nous croyons qu'il est impossible de maintenir la tendance menant à l'adoption de taux suffisants si cela enlève aux bénéficiaires tout désir de devenir autonomes. Par conséquent, puisque l'on ne peut mettre en oeuvre toutes les réformes en même temps, il est nécessaire de procéder par étapes sur tous les fronts simultanément.

Mise en oeuvre

D'un point de vue strictement administratif, il serait impossible de réaliser une refonte de l'aide sociale et de la sécurité du revenu d'un seul coup. Bien que certains auteurs l'aient préconisée, nous considérons qu'une transformation subite mettrait en danger un trop grand nombre d'éléments de ces systèmes complexes. Il faut plutôt apporter les changements aussi rapidement que possible, sans produire d'effets secondaires qui nuiraient aux personnes que les réformes sont censées aider.

Avant d'instituer certains des changements importants que nous proposons, il faudra non seulement se livrer à un important travail de planification et d'élaboration des principes, mais également apporter une solide formation au personnel. En tentant de réaliser la réforme d'un seul coup, on court le risque de prendre trop de temps au démarrage et de perdre ainsi l'enthousiasme que suscitent les réformes à l'heure actuelle. Lorsqu'on propose un changement important en jouant le tout pour le tout, il en résulte habituellement une paralysie générale. La tentation d'atermoyer est à la mesure de la difficulté de mettre en oeuvre tous les éléments simultanément. Par contre, il est plus difficile de freiner le changement qui s'impose lorsque la première étape et les étapes subséquentes sont considérées comme étant réalisables.

Enfin, une réforme générale entraîne des frais importants, même dans un processus par étapes. Nous considérons qu'il faut planifier ces frais de façon à tenir compte de toutes les autres contraintes financières que vivent les municipalités, la province et le gouvernement fédéral.

Coordination avec les autres paliers de gouvernement

Un certain nombre de nos propositions, particulièrement celles qui sont regroupées à

la dernière étape, exigent la participation du gouvernement fédéral. D'autres exigent des changements dans les modalités de partage des frais et autres arrangements avec les municipalités. Par surcroît, nous espérons que les autres provinces canadiennes emboîtent le pas à l'Ontario. Le processus de réforme doit permettre la négociation et la discussion qui rendront ces objectifs possibles.

Il faut faire tous les efforts pour éviter que l'aide sociale soit plus généreuse dans une partie du pays que dans une autre. Nous avons suggéré que l'on tente d'élaborer des normes nationales minimales par l'entremise des modalités de partage des frais établies par le gouvernement fédéral. Le fait qu'une province apporte des changements qui produiraient des différences importantes sur le plan des avantages par rapport au reste du pays pourrait nuire à ces efforts. Ce risque n'est pas une raison de reporter les réformes outre mesure en attendant un consensus national. Nous croyons cependant qu'il est souhaitable de mettre ces réformes en oeuvre par étapes pour nous donner le temps nécessaire d'atteindre ce consensus.

ACCEPTATION PAR LA POPULATION

Aux chapitres 2 et 10, nous avons traité de l'ambivalence et de la confusion du public en ce qui a trait à l'aide sociale et à ses bénéficiaires. Un argument bien étayé pour justifier une réforme par étapes, accompagné d'efforts pour informer la population et rallier son appui à nos propositions, permettrait d'éviter la résistance qui se manifesterait dans le cas d'une transformation subite et totale.

Il y a même un risque de résistance chez les personnes qui souhaitent l'amélioration du système d'aide sociale et des régimes connexes, mais qui ont perdu foi dans la capacité du gouvernement d'apporter des changements favorables dans ces domaines. Ce sentiment est la source d'un appui considérable en faveur des programmes en vigueur, non parce qu'ils sont considérés comme les meilleurs programmes, mais plutôt en raison de l'incertitude qui règne quant aux motifs qu'a le gouvernement de proposer des réformes.

La plupart des initiatives de la dernière décennie comportaient de nouvelles mesures renforcées pour freiner les coûts. Par conséquent, même les partisans d'un meilleur système de sécurité sociale se méfient des refontes parce qu'ils craignent que ces propositions ne comportent des restrictions intentionnelles et non intentionnelles. Un processus graduel de réforme, lié à des objectifs clairement définis, permettrait également de rallier le soutien de ce groupe de personnes.

Suivi

La planification sérieuse des étapes de la réforme de l'aide sociale permettra une révision périodique pour voir si l'on a atteint les effets escomptés. Nous avons expli-

qué en détail la façon dont nous croyons que les bénéficiaires actuels de l'aide sociale réagiront à l'amélioration des avantages et aux mesures destinées à leur permettre d'atteindre une plus grande indépendance et autonomie. La démarche par étapes que nous préconisons permettra à ceux qui sont priés de fournir de nouvelles ressources importantes de vérifier la validité de nos hypothèses et de nos prévisions aux étapes clés du processus de réforme.

Le manoue d'études d'appoint

Notre examen a révélé que nous avions grand besoin d'études d'appoint solides et plus poussées dans un certain nombre de domaines. Entre autres, nous avons constaté le fait que nous connaissons très peu au sujet des programmes d'aide à l'emploi qui ont le plus de succès avec certains groupes à risque élevé. Bien que cela ne soit pas une raison pour ne rien faire, cela ne nous autorise pas non plus à préconiser une démarche quelconque avant que l'expérience et une solide évaluation nous donnent les réponses que nous n'avons pas actuellement. Dans un certain nombre de domaines, nous avons préconisé un processus d'essai initial avant que puissent se faire des réformes majeures et que l'on puisse arrêter des choix définitifs.

La nouvelle loi sur l'aide sociale

Bon nombre de nos recommandations doivent s'appuyer sur une nouvelle loi. Il y a également d'autres raisons pour adopter cette loi. Elle serait une preuve tangible de l'engagement du gouvernement envers nos recommandations. Elle permettrait à la population de s'exprimer à mesure que les grandes propositions se concrétisent sous forme de dispositions légales.

Si la nouvelle loi sur l'aide sociale comprend les bons éléments, elle permettra aussi de rendre le gouvernement responsable de l'ensemble du système d'aide sociale et des objectifs de ce système. À l'encontre des lois actuelles, elle peut être une façon de s'assurer que le programme est régi par les principes qui, selon nous, devraient en être le fondement.

Le contenu de la nouvelle loi que nous proposons se trouve dans les recommandations du présent rapport. Nous ajoutons ici quatre suggestions pour permettre à la loi de jouer le rôle qui nous semble essentiel. Premièrement, il est extrêmement important, au cours de l'élaboration de cette loi, de procéder à une consultation générale des personnes intéressées et concernées. (Un bon exemple de cela est le processus utilisé dans le cas de la Loi sur les services à l'enfance et la famille, récemment adoptée. Le gouvernement a publié un document qui a servi à la consultation. Après avoir obtenu la réaction de la population, il a produit un avant-projet de loi aux fins de discussion. Après une deuxième brève consultation, il a présenté la loi

officielle, qui a été étudiée par un comité avant d'être adoptée.)

Deuxièmement, il serait souhaitable que la loi comporte un préambule exposant les principes qui la régissent. Il serait également souhaitable que le préambule serve à l'interprétation de la loi elle-même.

Troisièmement, un plus grand nombre d'éléments essentiels du nouveau système doivent se retrouver dans la loi plutôt que dans les règlements et les guides de politique. Par exemple, il y aurait lieu que la loi précise les critères d'admissibilité et les mesures de protection en matière de procédure. Il faudrait également y inclure les services qui sont obligatoires, comme la planification des possibilités. Il serait également préférable que les critères régissant la prestation des services par les administrations municipales fassent partie de la loi. Le but n'est pas de paralyser le régime ni de lui enlever toute souplesse là où elle est nécessaire. Plutôt, il est important que la loi établisse un cadre dans lequel existe une certaine flexibilité. Sinon, le gouvernement ne peut être tenu responsable du fonctionnement continu du programme. Ce cadre réduit également la possibilité de se retrouver avec une loi anachronique comme celles qui existent à l'heure actuelle, qui ont été adaptées aux nouvelles situations au lieu d'être modifiées.

Enfin, la loi doit comporter des dispositions garantissant sa révision périodique. On retrouve des dispositions semblables dans la récente loi fédérale régissant le témoignage des enfants; cette loi stipule qu'un comité parlementaire devra se livrer à un examen de ces dispositions après quatre ans d'application.

Certaines de nos recommandations enjoignent le gouvernement de ne plus faire relever le financement de certains programmes de la législation sur l'aide sociale pour les confier à d'autres lois, pour des raisons de politique, de financement et de normalisation. Par exemple, nous avons proposé que certains programmes de logement spécialisés, tels que les maisons de transition, soient financés et régis par une loi distincte sur les services en établissement.

RECOMMANDATION 270

La rédaction de la nouvelle loi sur l'aide sociale devrait être précédée d'une période de consultation poussée de la population.

- La nouvelle loi devrait contenir un préambule exposant les principes qui la sous-tendent.
- Les éléments essentiels du nouveau système d'aide sociale devraient figurer dans la loi, plutôt que dans des règlements et des manuels de directives.
- La loi doit contenir des dispositions garantissant l'examen à intervalles réguliers des principaux éléments du nouveau système d'aide sociale.

Sommaire des étapes de la réforme

Nous proposons que le processus de réforme du système comporte cinq étapes définies.

Étape 1 : La première année de la réforme.

Au cours de l'étape 1, on s'attachera à mettre en oeuvre les changements immédiats qui répondent aux critères suivants :

- Ils doivent refléter des changements importants sur le plan de la suffisance, de l'encouragement au travail et de la simplification.
- Ils doivent être réalisables sur le plan administratif.
- Chacun doit cadrer avec les autres éléments du système et avec les autres changements.
- Chacun doit pouvoir être mis en oeuvre par le biais de règlements ou de lignes directrices, plutôt que par la voie législative, étant donné qu'il est peu probable que la loi soit modifiée au cours de la première année.
- Ils doivent témoigner de l'engagement du gouvernement envers l'objectif général et les principes exposés dans le présent rapport, et de sa volonté d'affecter les sommes initiales qui permettront la réalisation d'une réforme véritable.

Étape 2: La rédaction de la nouvelle loi

L'étape 2 porte principalement sur les modifications de l'aide sociale qui, tout en étant urgentes, demandent soit un certain travail de planification et de conception, soit des consultations avec d'autres paliers de gouvernement, des organismes et avec la population, soit encore l'adoption d'une nouvelle loi. Par exemple, on peut introduire immédiatement les changements provisoires portant sur le nombre de cas par travailleur, mais la stratégie d'ensemble en matière de ressources humaines et l'introduction de la planification des possibilités dans le système prendront plus de temps.

Bon nombre de réformes dépendront de l'élaboration d'une nouvelle loi sur l'aide sociale. Par exemple, la loi doit autoriser la mise sur pied d'une structure globale de prestations et l'instauration d'un système unifié de prestation des services. La deuxième étape présuppose qu'il faudra un certain temps pour l'élaboration de la nouvelle loi et la consultation préalable de l'ensemble de la population.

Étape 3: La mise en application de la nouvelle loi

La mise en oeuvre des modifications au cours de la troisième étape dépendra de l'adoption de la nouvelle loi. Nous pensons, entre autres, à la délégation, aux autochtones de l'Ontario, de l'administration de leur système d'aide sociale et à la remise de la responsabilité de la prestation des services à un seul palier de gouvernement.

Étape 4 : Le supplément de revenu pour les faibles salariés et la suffisance des avantages

À cette étape, il faut se concentrer principalement sur la mise en oeuvre d'un programme de supplément de revenu, accessible à l'ensemble des faibles salariés. Chacune des trois étapes précédentes permettra d'améliorer sensiblement les taux d'aide sociale. Cependant, la quatrième étape permettra d'atteindre la suffisance totale telle que nous l'avons définie.

Étape 5 : Les nouveaux programmes de sécurité du revenu

Cette étape est réservée à la mise en oeuvre d'autres éléments de la réforme de la sécurité du revenu exposée au chapitre 3 : l'assurance-invalidité, la prestation d'invalidité et l'avantage au titre des enfants.

Il est important de noter qu'il n'est pas nécessaire que l'ordre de la mise en oeuvre respecte précisément celui que nous exposons dans le présent chapitre. Certains des éléments dont il est question au chapitre 3, comme l'avantage au titre des enfants, pourraient être mis en oeuvre plus tôt, s'il y a une volonté politique de le faire et si les négociations entre les gouvernements provincial et fédéral aboutissent.

Au cours de chaque étape, il faut se préparer à la prochaine. Bien que nous ne faisions pas mention spécifiquement ici des négociations nécessaires entre les gouvernements fédéral et provincial, ou de la consultation nécessaire sur bon nombre de changements proposés, nous supposons que l'on procédera à ces échanges au fur et à mesure des besoins.

Nous n'avons pas inclus dans le processus de la réforme par étapes tous les changements que nous avons proposés dans divers domaines, comme le logement, la santé et les garderies. Nous n'avons pas non plus inclus la planification stratégique à laquelle doivent se livrer les différents paliers de gouvernement, ni l'élaboration des politiques qui doit s'accomplir dans des domaines tels que le travail et l'emploi. Cependant, tout au long du présent rapport, nous avons précisé le travail qu'il faut accomplir dans ces domaines, et nous avons souligné le besoin urgent, dans bon nombre de cas, d'amorcer ce travail le plus tôt possible.

Effet et conséquences des dépenses sociales

En 1935, près de la moitié du budget ontarien était consacrée à l'aide sociale.² Aujourd'hui, cette proportion est tombée à 5 % environ. Bien sûr, les temps ont changé, l'échelle des valeurs aussi. Cependant, certains craignent que l'augmentation des dépenses sociales donne lieu à de graves problèmes économiques, alors que d'autres pensent que les problèmes économiques sont souvent adoucis par une augmentation des dépenses

sociales, comme ce fut le cas durant la Grande Dépression.

Avant d'analyser l'effet produit par de nouvelles dépenses en matière d'aide sociale, il faut commencer par admettre qu'on consacre énormément d'argent à un système que peu de gens trouvent satisfaisant. Ne vaudrait-il pas mieux dépenser l'argent qu'il faut pour créer un système qui fonctionne bien plutôt que de continuer à consacrer de grosses sommes d'argent à un système qui fonctionne mal?

On pourrait pousser l'argument un peu plus loin. Même en incluant l'étape 5, les changements que nous proposons entraîneraient, s'ils étaient mis en oeuvre à l'échelle du Canada, des dépenses supplémentaires considérables. On doit cependant comparer ces dépenses aux quelque 60 milliards de dollars que le Canada consacre actuellement à son système de sécurité du revenu, en gardant à l'esprit le fait qu'elles feraient beaucoup pour hâter l'élimination de la pauvreté dans notre pays.

Réalisant que nos recommandations pourraient entraîner une augmentation substantielle des dépenses publiques, nous avons dû examiner un certain nombre de facteurs reliés aux dépenses sociales. Nous nous sommes demandé si les crédits affectés aux programmes sociaux avaient été bien dépensés. Nous nous sommes également demandé si les dépenses sociales n'étaient pas déjà trop élevées et s'il ne valait pas mieux penser en termes de réaffectation plutôt que d'accroissement des crédits. Finalement, nous avons longuement réfléchi sur les effets économiques des dépenses engagées en rapport avec les programmes sociaux, en particulier sur les conséquences économiques défavorables qu'un accroissement des dépenses dans ce domaine pourrait éventuellement entraîner.

Les crédits affectés à l'aide sociale ont-ils été bien dépensés?

Il est difficile, voire impossible, de déterminer avec certitude l'efficacité de toute la gamme des programmes sociaux. Qui peut dire ce qu'il serait advenu de l'Ontario ou du Canada si notre société avait consacré plus ou moins d'argent à ses programmes d'aide sociale? Certains critiques des dépenses sociales dénoncent l'échec de notre système d'aide sociale. Ils disent que, quand bien même le Canada consacre directement ou indirectement quelque 60 milliards de dollars par année à ses programmes de sécurité du revenu, il y a toujours des pauvres et des sans-abri. Pour eux, cela prouve que le système de l'État-providence est fondamentalement défectueux.

Alors qu'à première vue cet argument pourrait sembler logique, une analyse plus poussée démontre qu'il n'en est rien. Il ne faut jamais oublier qu'une bonne portion du budget de l'aide sociale est allouée à des programmes de sécurité du revenu utiles et importants, comme les allocations familiales et l'assurance-chômage, qui n'ont jamais été conçus uniquement pour réduire la pauvreté ou comme moyen de redistribution du revenu. Ils servent d'autres objectifs politiques légitimes, et ils profitent directement

aux Canadiens de toutes les catégories de revenu, pas seulement aux pauvres.

Cependant, que peut-on dire de l'efficacité des programmes d'aide sociale spécialement créés pour lutter contre la pauvreté? Après l'élection fédérale de 1984, le nouveau gouvernement a ordonné une étude massive de presque tous les programmes du gouvernement fédéral, étude qu'il a confiée au groupe de travail Nielsen. Une des équipes de ce groupe avait pour mandat d'évaluer le Régime d'assistance publique du Canada, c'est-à-dire la loi qui régit le partage des frais des programmes de bien-être social et d'aide sociale entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le groupe de travail a conclu que, dans l'ensemble, les programmes existants aidaient à réduire la pauvreté. Dans son rapport, il déclarait en substance que le Régime d'assistance publique du Canada atténue les effets de la pauvreté au Canada, qu'il a été très utile dans l'élaboration de vastes programmes d'assistance générale dans tout le pays et que ces programmes sont efficaces pour la plupart.³

Bien que les programmes d'aide sociale n'aient pas réussi à éliminer la pauvreté en Ontario ni au Canada, ils l'ont réduite pour certains groupes, les personnes âgées en particulier, en plus de prévenir sa généralisation dans d'autres groupes. Comme l'affirmait Keith Banting dans une récente étude, "le système de sécurité du revenu, en particulier, a adouci les extrêmes d'inégalité de revenu et est devenu un élément de la remarquable stabilité de la distribution du revenu au cours des 35 années qui ont suivi la fin des hostilités en 1945. Même de la perspective plus dure des années 1980, ce sont de petits pas qui ne sont pas à dédaigner". 4 Bien que nous ne soyons pas satisfaits des progrès accomplis en vue de réduire la pauvreté, nous n'irions pas jusqu'à dire que l'argent consacré aux programmes d'aide sociale a été aussi mal dépensé que le prétendent certains critiques.

Les programmes d'aide sociale nous coûtent-ils déjà assez?

À l'instar de beaucoup d'autres Canadiens; nous pensions que le Canada était relativement généreux envers ses citoyens défavorisés et nécessiteux. Nous nous attendions à ce qu'une comparaison entre les dépenses sociales du Canada et celles d'autres pays industrialisés vienne confirmer la largesse de notre pays. Nous nous étions trompés.

En 1985, l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) a publié une analyse comparative des dépenses sociales des principaux pays occidentaux industrialisés.⁵ Même si les chiffres datent de plusieurs années, ils illustrent bien la situation précédant immédiatement la récession de 1981-1982. Des statistiques plus récentes pourraient révéler certains écarts et anomalies découlant des effets de cette récession.

Les chiffres de l'ocde indiquent qu'en 1981 le Canada consacrait à ses programmes sociaux 21,5 % de son produit intérieur brut (PIB). Ce pourcentage plaçait le Canada

dans le dernier tiers des pays de l'OCDE, qui consacraient en moyenne 25,6 % de leur PIB à des programmes sociaux. Les États-Unis dépensaient à ce titre un peu moins que le Canada, soit 20,8 % de leur PIB. La Belgique, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark et l'Allemagne de l'Ouest y consacraient plus de 31 % de leur PIB.

Nous sommes conscients de la difficulté de comparer divers pays. Ils présentent, par exemple, des différences démographiques : l'Europe a une population âgée plus nombreuse; c'est pourquoi la plupart des pays européens dépensent plus pour leurs régimes de retraite que le Canada. Ces chiffres indiquent, malgré tout, que le Canada n'est pas aussi généreux que certains le prétendent en ce qui concerne ses programmes sociaux, et que les crédits affectés à nos programmes sociaux ne semblent pas exhorbitants, comparés à ceux d'autres pays. Après avoir analysé les données de l'OCDE, M. Banting en est arrivé à la conclusion suivante : "Le schéma général de l'État-providence de l'après-guerre est donc raisonnablement clair. Comparativement à ce qui se produit dans d'autres pays, la politique sociale du Canada n'a représenté qu'une réaction modérée aux tensions sociales inhérentes à une économie capitaliste."6

La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, présidée par M. Donald Macdonald, a également étudié le niveau général des dépenses sociales. Tout en critiquant certains aspects des programmes sociaux, les membres de la Commission ont conclu que rien n'indiquait l'existence d'une crise provoquée par le niveau actuel des dépenses sociales. En fait, ils ont donné à entendre que, si la volonté politique existait, le Canada aurait les moyens de dépenser davantage en matière de programmes sociaux.

Pour les membres de la Commission, rien ne prouve que l'État-providence canadien ne puisse pas être maintenu, ni qu'il constitue un fardeau intolérable pour notre économie. Des études de comparaison indiquent que, s'il existe un plafond pour les dépenses sociales dans une économie de marché, le Canada ne l'a pas encore atteint.⁷

L'effet économique des dépenses sociales

Nous avons été rassurés par les conclusions de la commission Macdonald, qui indiquent que le niveau des dépenses sociales du Canada n'est pas exagéré, pas plus qu'il ne représente un fardeau pour l'économie. Cette dernière affirmation répond à un de nos sujets de préoccupation, puisque d'aucuns prétendent que les dépenses sociales grèvent notre économie.

La conclusion de la commission Macdonald découle en partie d'un document de travail, préparé à son intention, qui examinait l'effet des mesures gouvernementales sur la croissance économique, entre autres l'effet économique des prestations de sécurité sociale. Beaucoup d'économistes croient que si les programmes de sécurité du revenu peuvent mener à l'égalité et à la sécurité des citoyens, ils le font aux dépens de l'essor et

de l'efficacité économiques. Les auteurs de l'étude destinée à la commission Macdonald ont découvert, à leur grande surprise, que c'était justement le contraire :

L'aspect le plus surprenant de nos constatations est sans doute la relation apparemment positive entre la croissance économique et les prestations de sécurité sociale... Nous ne nous attendions pas à découvrir que l'État-providence a généralement été un facteur favor. Le à la croissance économique. 8

Ces auteurs ont tenté d'expliquer le phénomène en suggérant l'hypothèse que l'Étatprovidence puisse créer un niveau de stabilité sociale propre à favoriser la croissance économique. Ils proposent l'argument suivant :

L'État-providence pourrait créer un climat de consensus social donnant lieu à de meilleures relations patronales-ouvrières, à une plus grande stabilité politique, à un plus haut degré de collaboration entre les "partenaires sociaux" et à moins d'aliénation au travail, autant de facteurs qui semblent favoriser la productivité et la croissance économiques. On sait que ! " textes de science politique et d'économie appuient, indirectement du moins, ces notions.9

L'idée que les dépenses sociales puissent effectivement contribuer à la croissance économique troublera certainement ceux qui les ont toujours considérées comme un obstacle. Le rapport de la commission Macdonald n'est pas la seule étude récente qui remette en question notre perception traditionnelle des dépenses sociales. Une récente étude commandée par le ministère ontarien du Trésor et de l'Économie a fait également ressortir les avantages économiques possibles des dépenses sociales.

L'auteur de ce dernier rapport, M. George Radwanski, avait été chargé d'examiner le secteur des services. Même si les programmes sociaux n'étaient l'objet que d'une petite partie de l'étude, certaines de ses conclusions s'apparentent à notre sujet. D'après M. Radwanski, les programmes sociaux, accompagnés d'un solide filet de sécurité, sont des conditions préalables à la réussite de la reconversion industrielle et à la flexibilité du marché du travail, caractéristiques essentielles de la nouvelle économie de service. Il souligne un point de vue stratégique important : "Dans une économie où les gens sont l'atout principal, un réseau solide de mesures de soutien social n'est pas une charge financière, mais un instrument vital de développement économique."¹⁰

M. Radwanski va jusqu'à affirmer que les programmes sociaux sont essentiels à une stratégie économique qui encourage l'esprit d'entreprise comme stimulant de la croissance : "L'esprit d'entreprise comporte nécessairement des risques, et la présence d'un filet de sécurité social adéquat joue un rôle important en ce sens qu'il permet aux citoyens de prendre ces risques."

Plus récemment, le Conseil économique du Canada a publié un document de travail qui constatait l'absence d'un consensus quant à l'effet macro-économique du système de sécurité du revenu et qui affirmait la nécessité de se livrer à des recherches plus poussées à ce sujet. Cependant, le document s'inscrit en faux contre l'idée que le déficit fédéral est causé par les dépenses sociales. Il conclut ainsi : "On est loin d'avoir réglé la

question de savoir dans quelle mesure le système de sécurité du revenu est responsable du déficit et de l'accumulation des dettes de l'État."¹²

Les faits nous permettent donc de conclure que, même s'il se peut que certains programmes sociaux aient des conséquences économiques défavorables, les dépenses sociales, dans l'ensemble, ne sont pas fondamentalement incompatibles avec la croissance et la productivité économiques. En fait, certaines dépenses sociales peuvent avoir une portée économique favorable. De plus, nous ne voyons pas pourquoi l'Ontario et le Canada ne pourraient pas supporter les dépenses sociales plus élevées nécessitées par certaines de nos recommandations. À ce propos, la commission Macdonald faisait remarquer ce qui suit : "D'autres pays occidentaux ont réussi à combiner des dépenses sociales plus élevées en proportion de leur produit national brut à une performance économique impressionnante." 13

Les membres du Comité sont plus que jamais convaincus que le choix d'un niveau approprié et désirable de dépenses sociales est d'ordre politique plus qu'économique. Comme le rappelle le rapport de la commission Macdonald : "D'un point de vue économique, nous sommes libres de choisir notre avenir social." ¹⁴ Tout en reconnaissant que certains obstacles politiques puissent influencer la mise en oeuvre de nos recommandations, nous nous méfions de ceux qui reposeraient uniquement sur des arguments d'ordre économique.

Nous comprenons très bien que les recommandations contenues dans le présent rapport doivent être politiquement acceptables pour pouvoir être mises en oeuvre, mais nous croyons aussi que le gouvernement doit inciter le public à leur apporter l'appui nécessaire. Outre les campagnes d'éducation, le gouvernement doit soulever des attentes réalistes par rapport aux nouvelles mesures sociales qui entraîneront des dépenses supplémentaires.

Nous sommes encouragés par les résultats des programmes récemment institués aux États-Unis pour faciliter l'entrée ou le retour sur le marché du travail des bénéficiaires de l'aide sociale. À part quelques différences fondamentales dans leur démarche, certaines mesures américaines sont similaires aux moyens que nous proposons pour accroître l'autonomie des bénéficiaires de l'aide sociale.

Comme on pouvait s'y attendre, ces mesures américaines nécessitent, au départ, des dépenses substantielles. Cependant, il est clair que ces dépenses seront amorties à la longue. Par exemple à San Diego, en Californie, on estime que chaque dollar consacré au programme destiné aux femmes chefs de famille monoparentale entraînera une économie de plus de 2 \$ sur une période de cinq ans. D'autres États américains ont également réalisé des économies à long terme à la suite d'un accroissement des dépenses sociales, le gouvernement fédéral et les administrations locales aussi, selon la formule particulière de financement utilisée. ¹⁵

Le sujet demande à être étudié de plus près, mais sans être exagérément optimiste, on peut prévoir non seulement que les programmes de création de débouchés donneront de bons résultats, mais qu'ils permettront de réaliser des économies nettes à long terme. Toute évaluation des mesures nécessitant un surcroît de dépenses au départ doit être entreprise dans cette optique.

Contrôle de la réforme du système

Depuis juillet 1986, le Comité a consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'étude des questions traitées dans le présent rapport. Il a surtout servi de forum où des milliers de personnes et de groupes de tous les coins de la province ont exprimé leurs profondes inquiétudes par rapport au système actuel d'aide sociale et réclamé sa refonte.

Nombreux sont ceux qui attendent du gouvernement qu'il ne se contente pas seulement d'étudier nos nombreuses recommandations, mais qu'il les mette aussi en oeuvre. Nous ne nous attendons pas, pour notre part, à ce que la province accepte toutes nos recommandations telles que nous les présentons ici, mais nous trouvons qu'elle a l'obligation envers les milliers de personnes qui ont participé à notre examen de prendre position quant à ces recommandations.

RECOMMANDATION 271

Dans les six mois suivant la publication de notre rapport, le gouvernement devrait faire une déclaration indiquant les mesures qu'il entend prendre à la suite de nos recommandations.

Ce faisant, le gouvernement devrait indiquer les recommandations qu'il compte mettre en oeuvre telles quelles, et celles qu'il adoptera moyennant quelques modifications. Cette déclaration devrait également inclure un échéancier des changements et préciser, au besoin, les recommandations qu'il n'accepte pas, ainsi que les motifs de sa décision.

Nous sommes également convaincus que le gouvernement a l'obligation de dépenser judicieusement les fonds publics et de rendre compte de sa gestion. Ajoutons que les mesures traditionnelles de compte rendu, telles que le taux de la fraude et celui des paiements excédentaires, tout valables qu'elles soient, tendent à masquer l'essentiel : l'obligation redditionnelle du gouvernement envers ceux que le programme est censé aider. Au fil des cinq étapes de la réforme, le gouvernement devra établir de nouvelles normes de compte rendu qui équilibrent les objectifs strictement fiscaux et les objectifs en rapport avec l'ensemble du système.

Les changements proposés pour l'étape 1 devraient pouvoir s'accomplir en un an;

l'étape 2 ne devrait pas demander plus de deux ans. Il n'est ni prudent ni possible de proposer un échéancier pour les étapes suivantes; toutefois au bout de la deuxième étape, le gouvernement devrait pouvoir fixer des objectifs précis à la mise en oeuvre des étapes ultérieures et définir son engagement envers nos recommandations globales et à long terme.

RECOMMANDATION 272

Le gouvernement devrait publier un rapport annuel faisant état des progrès accomplis dans la mise en oeuvre de nos recommandations.

L'idée d'un rapport d'état annuel n'est pas nouvelle. En fait, le gouvernement fédéral a adopté des mesures similaires aux deux recommandations précédentes, suite au rapport de 1981, intitulé *Obstacles*, du Comité parlementaire spécial sur les invalides et les handicapés. Le gouvernement fédéral publie un rapport annuel sur les progrès qu'il effectue dans la mise en oeuvre des recommandations de ce comité. L'adoption d'un processus de compte rendu annuel par le gouvernement provincial aiderait à dissiper la notion que notre rapport est destiné aux oubliettes.

La mise en oeuvre de nos recommandations ne veut pas dire qu'on n'aura pas besoin d'un comité comme le nôtre d'ici 20 ou 30 ans. À notre avis, le gouvernement devrait se donner les moyens de mieux rendre des comptes de sa gestion en mettant sur pied un mécanisme permettant une évaluation et un examen suivis du système d'aide sociale dans son ensemble. On pourrait instaurer une série de mécanismes internes pour suivre et évaluer l'évolution du système d'aide sociale, mais ceux-ci n'auraient qu'une valeur limitée sans l'adjonction d'un mécanisme d'examen externe. Non seulement le public devrait prendre une part plus active dans le système d'aide sociale, et ce, pour des raisons politiques, mais le système d'aide sociale bénéficierait de cette participation.

Il existe un certain nombre de modèles qui facilitent l'interaction entre le gouvernement et le public. Le Conseil national de bien-être, par exemple, est un groupe respecté de citoyens, spécialement créé pour conseiller le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être en matière de sécurité du revenu. Un autre exemple de participation du public : notre recommandation, au chapitre 4, de former un comité de citoyens pour élaborer une formule du panier de biens permettant d'établir les niveaux des prestations d'aide sociale.

Les membres du public qui devraient participer le plus à la planification de l'aide sociale sont les bénéficiaires eux-mêmes. Leur perspective est unique. On sait que le secteur privé dépense beaucoup de temps et d'argent à solliciter les commentaires de ses clients; pourquoi ne pas appliquer ce principe aux usagers des services publics?

Il existe maintenant des groupes d'assistance qui défendent les intérêts de certaines catégories de bénéficiaires. Ceux qui représentent les personnes handicapées, tels que push et boost, se penchent fréquemment sur des questions relatives à l'aide sociale. D'autres groupes de bénéficiaires, comme les femmes chefs de famille monoparentale, sont rarement aussi bien organisés.

RECOMMANDATION 273

La province devrait financer la création d'un conseil des consommateurs de l'aide sociale, dont le mandat serait de se prononcer sur la conception et l'élaboration du système d'aide sociale.

La notion d'un conseil, subventionné par la province, des usagers des services d'aide sociale n'est pas nouvelle non plus. Le Manitoba finance un organisme de ce genre, le *Manitoba Anti-Poverty Organization*. Son pendant à Ottawa, l'Organisation nationale antipauvreté, est subventionné par le gouvernement fédéral depuis 1971.

L'Ontario pourrait bénéficier d'un conseil de ce genre. Ce conseil assurerait la liaison entre les politiciens et les décideurs, d'une part, et les représentants des bénéficiaires de l'aide sociale d'autre part. Il pourrait aussi favoriser la modification de la relation conflictuelle qui existe entre les bénéficiaires et les employés de tous les niveaux du système. Finalement, la participation des bénéficiaires à la planification et à la conception du système d'aide sociale illustre concrètement comment ces derniers peuvent accroître leur capacité d'autonomie en participant activement à ce processus.

LES ÉTAPES DE LA RÉFORME

La présente section regroupe bon nombre des changements les plus importants recommandés dans les chapitres précédents. Nous n'y avons cependant pas inclus toutes les recommandations. À la fin de l'énumération des recommandations placées dans chacune des quatre premières étapes, nous avons indiqué le coût total des réformes. Au surplus, nous avons ajouté des tableaux qui illustreront l'effet qu'auront les changements sur les prestations d'aide sociale aux première et quatrième étapes.

Coût

Les coûts que nous présentons, particulièrement ceux qui se rapportent au trois premières étapes, portent presque exclusivement sur le système d'aide sociale lui-même. Notre mandat ne nous permettait pas de faire une analyse économique de toutes ces propositions. Par conséquent, les coûts que nous avons calculés seront compensés en partie par des avantages que nous n'avons pu évalués.

RECOMMANDATION 274

Le gouvernement devrait entreprendre une analyse économique de nos recommandations.

Pour tous nos calculs, nous avons utilisé les coûts de 1988, parce qu'il est impossible de prévoir l'inflation, l'évolution économique ou l'évolution éventuelle d'autres programmes de sécurité du revenu. Comme nous l'avons précisé au chapitre 2, tout changement dans ces deux derniers domaines aurait des répercussions profondes sur le nombre de cas et sur le coût du système d'aide sociale.

Pour ce qui est du coût, il y a trois points à retenir dans chacune de ces cinq étapes.

- Les gouvernements fédéral et provincial auront à affecter des crédits supplémentaires allant de 380 à 415 millions de dollars pour la mise en oeuvre des recommandations au cours de la première étape. Bien que ces frais soient élevés, ils sont essentiels au lancement de la réforme.
- Il est difficile de prévoir le coût de la quatrième étape, lorsque sera introduit le programme de supplément du revenu, car il n'existe, à l'heure actuelle, aucun programme analogue à celui que nous proposons. Tout dépendra des modalités du programme, du salaire minimum et du nombre des bénéficiaires admissibles au programme. Même si certaines modalités semblent être mineures, comme le nombre d'heures de travail admissibles ou la définition de la durée du service des prestations, elles peuvent avoir des effets financiers importants. La recherche que nous avons faite dans ce domaine révèle qu'un programme de supplément du revenu nettement délimité coûterait 1,3 milliard de dollars par an.
- La cinquième étape verrait la mise en place des autres nouveaux programmes de sécurité du revenu (assurance-invalidité, prestation d'invalidité et avantage au titre des enfants). Le coût exact de cette étape dépendra des modalités de ces programmes et il est impossible d'en faire une estimation précise avant d'avoir effectué une analyse économique détaillée.

Étape 1 : La première année de la réforme

Chapitre 4: La structure des prestations

- Rendre admissibles les personnes non handicapées âgées de 18 à 20 ans qui demeurent avec leur famille.
- Rendre admissibles tous les revendicateurs du statut de réfugié quelle que soit leur situation d'immigré.
- Éliminer la non-admissibilité d'office.
- Commencer à réduire le nombre des catégories.

- Achever la redéfinition de l'entité bénéficiaire pour qu'elle soit conforme à la Loi sur le droit de la famille.
- Hausser les plafonds des biens et changer les règlements sur les biens pour favoriser la transition des bénéficiaires vers l'autonomie.
- Codifier et simplifier le traitement du revenu provenant de sources autres que le système d'aide sociale.
- Rendre les immigrants parrainés admissibles tout en prenant les mesures nécessaires pour faire respecter les accords de parrainage.
- Ordonner une étude pour élaborer une mesure de suffisance, et ensuite déterminer cette suffisance par le biais de la méthode du panier de biens.
- Augmenter sensiblement les allocations de logement en remboursant 100 % des frais de logement réels, jusqu'à concurrence des plafonds en vigueur, et en remboursant la totalité des frais de services publics.
- Améliorer les prestations versées aux pensionnaires.
- Éliminer la distinction entre les taux de pension à but lucratif et sans but lucratif.
- Détacher les politiques de financement et de facturation des établissements du processus d'établissement des taux d'aide sociale.
- Hausser et généraliser les allocations pour besoins personnels versées aux bénéficiaires vivant en établissement.
- Augmenter les taux d'aide sociale en général (voir tableau 1) et porter le plus haut taux du Régime de revenu annuel garanti pour les handicapés au niveau de celui du Régime de revenu annuel garanti pour personnes âgées.
- Rendre obligatoires les prestations pour besoins particuliers jugés nécessaires, au lieu de les laisser à la discrétion du personnel.
- Réduire les catégories pour les prestations accordées au titre des enfants à deux groupes d'âge: les enfants âgés de 12 ans ou moins et ceux âgés de plus de 12 ans.
- Accorder aux hommes âgés de 60 à 64 ans les prestations auxquelles ont droit les femmes de ce groupe d'âge, et niveler les prestations entre les personnes âgées de 60 à 64 ans et les personnes âgées de 65 ans et plus.
- Réduire l'écart entre les taux payés aux personnes seules jugées aptes au travail et les personnes réputées temporairement inaptes au travail.
- Ajouter la valeur du coût moyen mensuel des prestations en nature à la prestation mensuelle elle-même.
- Entreprendre la coordination des modalités d'examen des besoins des divers programmes.

Chapitre 5 : La planification des possibilités et les ressources humaines

• Amorcer la planification de la mise en oeuvre du rôle de planificateur des possibilités.

- Établir des procédures administratives pour faciliter l'aiguillage des requérants et des bénéficiaires au Programme des services de réadaptation professionnelle.
- Apporter des modifications provisoires afin de réduire la charge de travail et le nombre de cas par travailleur.
- Mettre sur pied un comité mixte de formation provincial-municipal composé de plusieurs membres pour favoriser la création d'un programme de formation complet pour tout le personnel clé.
- Mettre sur pied un comité des ressources humaines chargé d'élaborer une stratégie à long terme.

Chapitre 6: Vers l'autonomie

Améliorer les stimulants fondamentaux à l'emploi :

- Accorder les prestations de retrait du système aux travailleurs à temps partiel.
- Éliminer le plafond de 120 heures par mois en ce qui concerne le travail rémunéré permis aux chefs de famille monoparentale.
- Modifier la définition de "revenu gagné" pour tenir compte du revenu net plutôt que du revenu brut.
- Permettre la déduction des frais reliés au travail du revenu gagné, selon leur coût réel.
- Assimiler les frais de garderie aux exemptions associées au travail.
- Augmenter les exemptions de base.
- Ramener le taux de réduction à 66,66 %, afin qu'il soit plus avantageux pour tous les bénéficiaires de travailler.
- Niveler les périodes d'étalement du revenu à six mois.
- Traiter de la même façon que les gains le revenu provenant des programmes de formation.

Améliorer le supplément de revenu :

- Accorder l'aide sociale générale à tous les bénéficiaires qui sont toujours dans le besoin bien qu'ils travaillent à temps plein.
- Améliorer et étendre le Programme d'encouragement au travail.

Améliorer les services d'aide à l'emploi :

- Élargir les programmes d'alphabétisation.
- Élargir les programmes d'éducation coopérative.
- Pousser la recherche et l'évaluation des programmes d'aide à l'emploi au Canada.
- Offrir un plus grand nombre de services liés à l'emploi comme l'accès garanti aux garderies.
- Accélérer la mise en oeuvre des mesures du Projet Possibilités.
- Élaborer et élargir les services de soutien offerts aux personnes handicapées par l'entremise des ministères desservant l'ensemble de la population.

Chapitre 7: La prestation de l'aide sociale

- Améliorer les services d'assistance et l'accès à ces services.
- Introduire des mesures pour créer un système transparent.
- Réviser tous les processus de prise de décisions discrétionnaires pour fixer le niveau approprié des pouvoirs discrétionnaires dans chaque cas.
- Mettre en oeuvre des règles plus strictes et plus précises régissant les pouvoirs discrétionnaires, ainsi que des mesures pour aider le personnel à prendre ces décisions.
- Introduire un processus simplifié de demande, y compris l'adoucissement de la règle relative à la visite des domiciles.
- Amorcer la mise en oeuvre d'un nouveau processus d'établissement de l'invalidité, notamment adopter une nouvelle politique de rémunération pour les médecins traitants et créer un nouveau comité professionnel d'examen.
- Introduire des mesures visant à améliorer les services en français, ainsi que le service aux collectivités ethniques.
- Instituer des garanties pour les versements des prestations à des tiers et la nomination de fiduciaires.
- Mettre sur pied de nouvelles procédures d'appel interne.
- Adopter les améliorations proposées en ce qui concerne la Commission de révision de l'aide sociale.
- Mettre sur pied des projets pilotes relatifs à l'utilisation de la technologie pour améliorer le service dans les domaines suivants : accès des bénéficiaires à l'information, virements automatiques volontaires des prestations et réduction de la paperasserie administrative grâce à l'informatisation de la tenue des dossiers. En outre, il serait souhaitable de faire une analyse économique d'une liaison en direct avec la base de données sur les bénéficiaires.
- Tenter d'assurer l'intégrité du système en établissant une unité d'examen spéciale et en élaborant des plans d'évaluation des méthodes les plus prometteuses pour prévenir l'utilisation abusive du système.
- Adopter de nouvelles politiques et méthodes concernant les paiements excédentaires.

Chapitre 8: Administration et financement

- Tenter immédiatement de fusionner les comtés et districts qui ne le sont pas encore et favoriser la fusion des villes séparées avec les comtés et les districts environnants, lorsque cela semble approprié.
- Établir les conditions de la prestation des services par les municipalités et commencer à évaluer la capacité des municipalités à assurer la prestation des services.
- Élargir la compétence de la province à élaborer les politiques en matière d'aide sociale, notamment porter une attention particulière à la consultation des municipalités, du

H

TRANSITIONS

Tableau 1. Taux de l'aide sociale à l'étape 1 (en dollars de 1988)

	Taux maximaux actuels(\$)	Nouveaux taux maximaux(\$) ¹	Augmentation (%)
CATÉGORIE DE BÉNÉFICIAIRES			
Personnes seules aptes au travail	467,00	572,00	22,5
Personnes seules handicapées	693,00	762,87	10,1
Chefs de famille monoparentale ayant deux enfants	993,00	1 167,00	17,5
Famille de quatre personnes	1 043,00	1 226,00	17,5

¹En fonction de l'augmentation minimale des taux qui nous semblerait acceptable à l'étape 1.

personnel et des bénéficiaires.

- Achever les travaux du Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux, qui se guidera sur les recommandations relatives au financement exposées dans le présent rapport.
- Confier à la province la responsabilité de la prestation et du financement de l'aide supplémentaire offerte aux personnes handicapées.
- Porter le financement de l'aide spéciale par la province à 80 %.
- Étudier la possibilité de hausser la part de la province dans le partage des frais d'administration.

Chapitre 9 : Les collectivités autochtones

Adopter les mesures à court terme exposées dans ce chapitre, notamment en offrant un soutien accru aux administrateurs autochtones de l'aide sociale, et en offrant un plus grand nombre de services communautaires.

Chapitre 10 : La réforme des domaines connexes

Nous avons exposé un certain nombre de modifications dans des domaines liés à l'aide sociale, tels que la santé, le logement et le droit de la famille. Il faudrait amorcer ces changements immédiatement. Par exemple, nous avons proposé une augmentation majeure des taux du Programme provincial de supplément au loyer et des mesures immédiates pour améliorer le Programme des centres d'accueil de l'aide sociale générale. Il faudrait prendre les mesures immédiates pour donner aux bénéficiaires le choix de soumettre les demandes de pension alimentaire en leur propre nom ou par l'entremise du ministère des Services sociaux et communautaires. Nous avons également proposé que le gouvernement adopte un programme de soins dentaires intégré, destiné à toutes les personnes à faible revenu.

Coût de l'étape 1

Le coût des mesures prises au cours de la première étape en 1988-1989 variera entre 380 et 415 millions de dollars. L'élément variable principal est l'importance de l'augmentation générale des taux, en plus des autres changements apportés à cette étape-ci.

Étape 2 : La rédaction de la nouvelle loi

Chapitre 4: La structure des prestations

- Tenter d'unifier la structure des prestations d'aide sociale. Ce changement présuppose la fusion des Lois sur les prestations familiales et sur l'aide sociale générale au moyen d'une nouvelle loi intégrée sur l'aide sociale. Cette loi facilitera l'élaboration d'une définition de la suffisance, ainsi que des modalités permettant de fixer et de modifier les taux. Elle permettra également d'achever la réforme des catégories, la création d'un plus grand nombre de prestations obligatoires et le remplacement des définitions actuelles de l'invalidité et de l'inaptitude permanente au travail.
- Achever un certain nombre d'autres réformes, notamment le nivellement des taux pour adultes, l'extension des droits aux jeunes âgés de 16 et 17 ans, sous réserve de conditions particulières, l'adoption de nouveaux plafonds en ce qui concerne l'allocation de logement et l'augmentation de tous les taux pour les bénéficaires handicapés aux niveaux déterminés par des études permanentes visant à cerner les besoins essentiels des personnes handicapées.

Chapitre 5 : La planification des possibilités et les ressources humaines

- Mettre en oeuvre le programme de planification des possibilités.
- Créer un lien officiel entre l'aide sociale et les Services de réadaptation professionnelle.
- Adopter une nouvelle stratégie en matière de ressources humaines, y compris un programme de formation à l'échelle de la province.

Chapitre 6 : Vers l'autonomie

- Donner à tous les bénéficiaires de l'aide sociale un meilleur accès au Programme d'encouragement au travail.
- Coordonner le salaire minimum et les mesures d'encouragement au travail avec l'augmentation des prestations.
- Achever le transfert au Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario de l'aide de base accordée aux étudiants du niveau postsecondaire.
- Mettre en place un projet pour favoriser l'emploi chez les jeunes.
- Mettre à l'essai et élargir les programmes d'aide à l'emploi.

- Mettre en oeuvre pleinement les initiatives du Projet Possibilités.
- Continuer de développer et d'étendre les services de soutien aux personnes handicapées par l'entremise des ministères desservant l'ensemble de la population.

Chapitre 7: La prestation de l'aide sociale

- Incorporer les modalités d'une prestation améliorée des services à la nouvelle loi : par exemple, améliorer le processus d'établissement de l'invalidité, ainsi que rendre les procédures d'appel plus justes.
- Vérifier les nouvelles améliorations technologiques et mettre en oeuvre les expériences de la première étape qui ont réussi.
- Mettre en oeuvre les nouvelles méthodes mises à l'essai par l'unité d'examen pour identifier et freiner les abus au sein du système.

Chapitre 8: Administration et financement

- Élaborer un plan de structure unifiée pour la prestation des services.
- Mettre en oeuvre une prestation intégrée à l'échelon provincial des services d'aide sociale et de planification des possibilités offerts aux personnes handicapées par l'entremise des Services de réadaptation professionnelle.
- Déléguer la responsabilité de la prestation des services aux municipalités qui répondent aux conditions fixées, et à la province dans les autres cas.
- Poursuivre l'intégration des prestations familiales et de l'aide sociale générale dans les municipalités qui répondent aux conditions.
- Élaborer un processus de planification stratégique à l'intention des personnes économiquement faibles, notamment en élaborant des plans à l'échelle régionale et locale qui sont conformes au plan stratégique.
- Effectuer les changements structurels nécessaires pour regrouper tous les programmes provinciaux d'aide à l'emploi dans un seul ministère.
- Commencer à faire des essais quant à la coordination, à l'échelon local, des programmes d'aide sociale et des programmes connexes.
- Mettre sur pied une nouvelle stratégie de partage des frais de l'aide sociale à la suite du rapport du Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux.

Chapitre 9: Les collectivités autochtones

Poursuivre les initiatives exposées dans ce chapitre, tout particulièrement la consultation à grande échelle, l'inclusion d'un article particulier dans la nouvelle loi sur l'aide sociale permettant aux autochtones de prendre en main la prestation des services d'un programme d'aide sociale propre à eux et adapté à leur culture, et la négociation de modifications de la Convention sur le bien-être des Indiens suscep-

tibles de promouvoir cette nouvelle démarche.

Chapitre 10: La réforme des domaines connexes

Poursuivre la mise en oeuvre des réformes recommandées dans ce chapitre.

Coût de l'étape 2

Le coût des principales réformes de la deuxième étape s'élèvera à environ 225 millions de dollars. La plus grande partie de cette augmentation servira à nous rapprocher encore davantage de l'objectif de la suffisance fondée sur la méthode du panier de biens.

Étape 3 : La mise en application de la nouvelle loi

La mise en application de la nouvelle loi sur l'aide sociale peut commencer dès qu'elle aura été adoptée; notamment, les efforts à cette étape porteront principalement sur la mise en oeuvre du nouveau système de prestation des services décrit aux chapitres 5, 7 et 8. La prestation des services d'aide sociale et de planification des possibilités sera prise en charge par les municipalités qui remplissent nos conditions et par la province, là où les municipalités ne le peuvent pas. À cette étape-ci, on tentera de se rapprocher de la suffisance en matière de prestation, et la prestation de bon nombre de services liés à des besoins particuliers sera confiée à des ministères qui ont habituellement la responsabilité de fournir ces services à l'ensemble de la population. Par conséquent, la prestation de l'aide sociale et de la planification des possibilités relèvera des municipalités qui répondent à nos normes, et de la province dans les autres cas.

Toutes les mesures en matière de dotation en personnel que nous avons recommandées dans le cadre d'un système intégré de prestation des services sont maintenant en place. Il faudra, entre autres, confier la planification des possibilités à des organismes communautaires qui ont déjà une certaine expérience auprès de groupes particuliers de bénéficiaires. Par ailleurs, à cette étape-ci, on prendra d'autres mesures pour permettre aux bénéficiaires de devenir autonomes. Au cours de la troisième étape, on continuera de coordonner les mesures d'encouragement au travail et les prestations, de mettre sur pied un mécanisme distinct de service du supplément de revenu aux bénéficiaires de l'aide sociale et d'améliorer les services d'aide à l'emploi et de soutien.

Pour ce qui est des personnes handicapées, on étendra le Programme des services de réadaptation professionnelle pour lui permettre d'assurer des services de planification des possibilités offrant une gamme d'options favorisant l'autonomie des bénéficiaires dans leur collectivité. Dans les collectivités autochtones, on établira un certain nombre de programmes d'aide sociale conçus et dirigés par les autochtones.

Il faudra aussi faire des progrès sensibles à cette étape dans les domaines des rela-

Tableau 2. Taux de l'aide sociale à l'étape 4 (en dollars de 1988)

1	Faux maximaux à l'étape 1 (\$) ¹	Taux à l'étape 4(\$)	Augmentation par rapport à l'étape 1(%)
CATÉGORIE DE BÉNÉFICIAIRES			
Personnes seules aptes au travail	572,00	713,00	24,7
Personnes seules handicapées	762,87	843,00	10,5
Chefs de famille monparentale ayan deux enfants	t 1 167,00	1 425,00	22,1
Famille de quatre personnes	1 226,00	1 663,00	35,6

¹Fondés sur l'augmentation minimale des taux qui nous semblerait acceptable à l'étape 1.

tions fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces, du logement, du droit de la famille et des soins de santé pour compléter la mise en application de la nouvelle loi sur l'aide sociale.

Coût de l'étape 3

Nous estimons que le coût de la troisième étape s'élèvera à 200 millions de dollars.

Étape 4 : Le supplément de revenu et la suffisance des prestations.

Deux changements importants auront lieu au cours de la quatrième étape : l'extension du supplément de revenu à tous les faibles salariés et la hausse des prestations d'aide sociale pour atteindre la norme de suffisance fondée sur la méthode du panier de biens. Bien qu'il soit impossible de prévoir les taux, le tableau 2 donne des chiffres approximatifs qui semblent appropriés (en dollars de 1988).

À cette étape-ci, il serait souhaitable de procéder à la mise en oeuvre des dernières recommandations portant sur le système d'aide sociale. Une fois que le système d'aide sociale réformé sera établi, on pourra mettre en oeuvre les réformes principales préconisées pour l'ensemble du système de sécurité du revenu.

Coût de l'étape 4

Nous estimons que le coût de la quatrième étape s'élèvera à 225 millions de dollars, pour les modifications de l'aide sociale, et à 1,3 milliard de dollars pour un programme de supplément de revenu conçu avec des critères rigoureux d'admissibilité.

Par conséquent, le coût des quatre étapes s'élèverait à 1,05 milliard de dollars pour l'aide sociale, et à 1,3 milliard de dollars pour le supplément de revenu, soit un coût total de 2,35 milliards de dollars. Selon nous, on peut cependant prévoir en toute prudence que le supplément de revenu entraînera une réduction des frais d'aide sociale de

2,35 milliards à environ 2,1 milliards de dollars; l'augmentation nette de l'aide sociale ne serait donc plus que de 800 millions de dollars. Cela représente une hausse de 47 % du coût total de l'aide sociale par rapport aux frais de 1,7 milliard de dollars qu'y engageaient les gouvernements fédéral et provincial en 1987-1988.

Étape 5 : Les nouveaux programmes de sécurité du revenu

À la cinquième étape, les deux derniers éléments de la réforme de la sécurité du revenu, soit l'avantage au titre des enfants, d'une part, et l'assurance-invalidité et les prestations d'invalidité, d'autre part, seront mis en oeuvre et coordonnés avec les autres éléments du système de sécurité du revenu. La cinquième étape entraînera des frais supplémentaires que nous n'avons pu prévoir avec exactitude. Nous avons par conséquent choisi de ne pas calculer le coût pour cette étape avant que ne soit effectuée une analyse économique en profondeur.

À cette étape-ci, diverses hypothèses pourraient augmenter ou réduire considérablement les estimations du coût net des réformes. Par exemple, selon les prévisions que l'on utilise concernant le nombre des chefs de famille monoparentale qui n'auront plus besoin du système d'aide sociale, il pourrait y avoir des écarts de plusieurs centaines de millions de dollars. D'autre part, selon l'augmentation ou la diminution de la population active en fonction de l'évolution démographique, le coût de la cinquième étape pourrait augmenter ou baisser considérablement.

Une analyse économique complète des programmes de la cinquième étape ferait ressortir des avantages immédiats et à long terme dans d'autres domaines. Entre autres exemples de ces avantages, mentionnons surtout les économies qui devraient découler d'une utilisation moindre du système de santé, à la fois par les enfants et par les adultes. Nous avons déjà mentionné les problèmes de santé plus grands auxquels doivent faire face les bénéficiaires de l'aide sociale, dont certains sont directement liés à l'insuffisance des prestations. L'adoption de modalités d'encouragement au travail, l'élargissement des services liés à l'emploi et une meilleure intégration des systèmes de soutien public et privé, avec l'appui du filet de sécurité représenté par les nouvelles prestations proposées, devraient offrir une plus grande possibilité aux bénéficiaires de s'affranchir de l'aide sociale. On pourrait ainsi réduire le nombre de cas de 60 % à 70 %.

Sans cette analyse supplémentaire, les prévisions qui ne tiennent pas compte des économies éventuelles, ainsi que les prévisions fondées sur des hypothèses non vérifiées concernant les économies qui peuvent être réalisées, pourraient donner une idée fausse. Nous avons amorcé le travail qui aidera ceux qui doivent concevoir les prestations pour la cinquième étape, mais il reste encore beaucoup à parcourir.



Annexe A

Mandat du Comité

 ${
m R}^{
m endu}$ public par le ministère des Services sociaux et communautaires en juillet 1986.

I LA NÉCESSITÉ D'UN EXAMEN

À l'heure actuelle, les raisons majeures de procéder à un examen complet du système d'aide sociale et des programmes connexes en Ontario ne manquent pas.

Les deux principaux textes législatifs de l'Ontario concernant le maintien du revenu n'ont pour ainsi dire pas subi de modifications depuis 20 ans. La Loi sur l'aide sociale générale et la Loi sur les prestations familiales ont été proclamées respectivement en 1958 et 1967.

En vertu de ces deux lois, le gouvernement de l'Ontario dépense maintenant presque 1,5 milliard de dollars par an en aide sociale destinée à 480 000 hommes, femmes et enfants. Parmi les bénéficiaires de ces programmes, citons les familles monoparentales, les personnes aptes au travail et les personnes physiquement ou mentalement handicapées ou inaptes au travail de façon permanente. Des millions supplémentaires permettent également de financer d'autres programmes dont l'objet est de combattre la pauvreté et d'aider les gens à améliorer leur condition socio-économique.

Malgré l'augmentation incessante des dépenses, on estime de plus en plus que le système a besoin d'être profondément remanié, voire même qu'il ne réussit plus à atteindre ses objectifs fondamentaux. Bien que récemment le taux d'augmentation de l'aide sociale ait complètement "rattrapé" le taux d'inflation, la demande de services de repas et d'abri d'urgence n'a, semble-t-il, jamais été aussi grande. Les bénéficiaires des programmes d'aide sociale ont également du mal à trouver un logement à loyer raisonnable et utilisent, en fait, une grande partie des sommes qui leur sont versées pour payer le loyer.

De plus, la croissance ininterrompue du nombre total de bénéficiaires malgré la baisse du chômage est un phénomène particulièrement inquiétant. Les gens qui reçoivent des prestations à court terme de l'aide sociale générale restent dans cette situation pen-

ANNEXE A

dant plus longtemps qu'avant. Les lois sur l'aide sociale ont été conçues pour une époque différente, une époque où les femmes restaient au foyer, où la plupart des familles étaient biparentales et où le père était en général l'unique soutien de famille. De toute évidence, la situation a bien changé.

Ces tendances générales attirent de plus en plus l'attention du public, comme d'ailleurs un certain nombre d'autres facteurs :

- la perception croissante des répercussions éventuelles de la Charte en ce qui concerne l'aptitude du gouvernement à définir les bénéficiaires de prestations (par exemple, comment traiter un chef de famille monoparentale qui bénéficie de l'aide sociale et vit en union de fait avec quelqu'un qui n'est pas obligé, du point de vue juridique, de l'aider financièrement);
- le rôle de plus en plus important des mouvements de défense des droits de la personne, pour s'assurer que les clients bénéficient du traitement auquel ils ont droit;
- la sensibilisation croissante aux problèmes des "faibles salariés" et aux injustices entre ceux qui travaillent à plein temps pour un salaire bas et ceux qui bénéficient de l'aide sociale (l'Ontario est la dernière province à combler l'écart pour ceux qui gagnent moins que ce qu'ils recevraient en prestations);
- la perception que les organismes d'aide sociale ne sont pas suffisamment bien coordonnés pour aider les bénéficiaires dont les besoins sont multiples;
- la persistance apparente de l'attitude traditionnelle de "l'aumône" et non de "l'aide". L'examen des lois ontariennes sur l'aide sociale, inchangées depuis des années, vient confirmer ces sources d'inquiétude. En effet, ces lois ne traduisent pas :
- l'évolution des caractéristiques des bénéficiaires
- l'évolution des besoins des bénéficiaires
- l'évolution des modes de prestation des services et des technologies.

II OBJET DE L'EXAMEN

Le Conseil des ministres de l'Ontario a approuvé l'idée d'un examen public de l'aide sociale et des programmes connexes, sous les auspices du ministère des Services sociaux et communautaires, qui porte sur les points suivants :

- Quels devraient être les principes directeurs et les objectifs de l'aide sociale et des programmes connexes?
- Dans quelle mesure le système actuel atteint-il ces objectifs?
- Quelles sont les stratégies globales de réforme que devrait adopter le gouvernement provincial?
- Quels sont les facteurs dont devrait tenir compte le gouvernement provincial lorsqu'il s'apprête à modifier les textes législatifs actuels?

L'examen devrait permettre de poser les bases de nouvelles mesures législatives visant

MANDAT DU COMITÉ

à mieux répondre aux besoins actuels et futurs.

III PORTÉE DE L'EXAMEN

Les membres du Comité devront soumettre au gouvernement provincial un rapport qui présentera un ensemble de principes généraux et un cadre de travail permettant de faire cadrer les programmes d'aide sociale avec ces principes et avec la réalité actuelle.

Dans l'esprit de la décision du Conseil des ministres, l'examen portera principalement sur les programmes d'aide sociale qui relèvent de la compétence du gouvernement de l'Ontario. Cependant, le Comité pourra également examiner les programmes offerts par d'autres paliers de gouvernement et présenter des recommandations sur la position que le gouvernement de l'Ontario voudra peut-être adopter lors des discussions qu'il aura à l'avenir avec ses partenaires aux échelons fédéral et municipal.

Afin de remplir son mandat, le Comité d'examen devra s'attaquer à un certain nombre d'autres problèmes, présenter des observations et tirer des conclusions générales. Voici quelques exemples de questions, subsidiaires mais néanmoins importantes, auxquelles il devra répondre :

- Offre-t-on un appui direct suffisant (aide financière et avantages sociaux) à ceux qui bénéficient déjà d'une aide?
- L'aide est-elle offerte à tous ceux qui devraient pouvoir en bénéficier (questions liées à la situation des faibles salariés et à la Charte)?
- L'aide est-elle accordée de façon juste et efficace?
- Quel rôle jouent les services d'urgence (banques alimentaires, foyers d'accueil) et quel rôle devraient-ils jouer?
- Quelles sont les répercussions de la politique globale du gouvernement provincial en matière de logement sur les bénéficiaires de l'aide sociale et les faibles salariés, et comment les mécanismes d'aide sociale peuvent-ils et devraient-ils être utilisés pour aider à atteindre les objectifs d'ensemble dans le domaine du logement?
- Offre-t-on suffisamment de services de soutien adéquats (ex : counseling, orientation, etc.)?
- Met-on suffisamment l'accent sur les mesures visant à aider les bénéficiaires à devenir autonomes sur le plan économique?
- Quels sont les facteurs qui empêchent d'atteindre les objectifs et les principes établis dans le domaine de l'aide sociale?
- Quels paliers de gouvernement devraient assumer la charge financière de l'aide sociale?
 Quels sont ceux qui devraient assurer la prestation des services?

IV MÉTHODOLOGIE

Un comité d'examen, composé de douze membres, a été chargé d'effectuer cette étude.

4

ANNEXE A

Le comité devra :

- recueillir des renseignements sur les programmes actuels;
- étudier les ouvrages existants;
- analyser et documenter les initiatives que prennent actuellement le gouvernement de l'Ontario, le gouvernement fédéral et les municipalités, d'autres provinces et même d'autres pays.
- entamer un processus de consultation du public;
- commander des documents de travail;
- analyser des méthodes et stratégies de rechange et leurs conséquences;
- préparer un rapport et présenter des recommandations.

Annexe B

Personnel et équipe du projet

Les personnes suivantes ont participé au travail du Comité qui s'est étalé sur deux ans.

Administration

John Ecker Rochelle Henderson Marlene Hilderman Beverley Mitchell

Équipe du projet

Tatiana Benzaquen
Beth Blowes
Trinela Cane
Darby Chandler
Ian Craine
Derek Ground
Anne Marie Gutierrez
Les Hamilton
Elizabeth Hyland
Melanie Hess
Shirley Hoy
Nick Ignatieff
David Szwarc

Personnel de soutien

Lynne Bonivento Katherine Grospic Deirdre Heaslip Wendy Kruger Serena Murray Roelie Nyenhuis Dianne Pennie Don Privett

Production

Joanne Preece, directrice de la production Julia Ames Susan Holloway Diane Kendall

Rédaction

Terese Weisberg

Barbara Czarnecki, directrice de la rédaction Anne Holloway Sandra LaFortune Riça Night

Graphisme

Steven Bock, graphiste Susan Meggs-Becker U

Annexe C

Groupes consultatifs

Le Comité d'examen de l'aide sociale a mis sur pied des groupes consultatifs officiels, chargés d'identifier les questions soumises à l'étude du Comité et de conseiller les membres de ce dernier quant aux réformes possibles. Les groupes ont siégé d'octobre 1986 à novembre 1987 et ont soumis leurs recommandations au Comité. Les rapports de trois de ces groupes figurent à l'annexe G.

GROUPE CONSULTATIF DES CHEFS DE FAMILLE MONOPARENTALE

Darlene Archer

Low Income Sole Supporters Towards an Economic New Year

Carol Cayenne

Parents Against Poverty

Barbara da Silva

Mothers Making Change

June Duggan

Low Income People
Involvement

Nicole Glanz

Low Income People
Involvement

Carolyne Gorlick

Collège King – Université Western Ontario

Kim Hagarty

Low Income Sole Supporters Towards an Economic New Year

Patricia Howell

Mothers Against Poverty

Dorothy Hubert

Single Mothers Against Poverty

Glenda Longley

Opportunity for Advancement

Beth Mairs

Opportunity for Advancement

Anne Marin

Mothers Against Poverty

Valerie McDonald

Opportunity for Advancement

Lana Mitchell

Low Income People Involvement

Anna Lou Paul

Opportunity for Advancement

Margaret Renwick

Député, Assemblée législative de l'Ontario (1967-1971)

GROUPES CONSULTATIFS

Brenda Rieder

Mothers Making Change

Susan Shelly

Opportunity for Advancement

Maxine Stata

Conseil des services d'appui aux Familles à faible revenu de l'Ontario

Joyce Wagland

Mothers Against Poverty

Fay Whiting

Low Income Sole Supporters Towards an Economic New Year

GROUPE CONSULTATIF DES COLLECTIVITÉS ETHNIQUES

Laurence Arno

Directrice des services de counseling à l'enfance et à la famille

Centres Harambee

Faye Cole

Coordonnatrice du programme Focus on Change ywca de la communauté urbaine de Toronto

Brian Conway

Adjoint administratif
Ontario Council of Agencies

Serving Immigrants

Doris Dobbin

Membre

Toronto Refugee Affairs

Council

Alma Estable

Conseiller

Organisation des services aux immigrants d'Ottawa-Carleton

Amy Go

Conseiller à l'information Chinese Interpreter and Information Services

Maria Matias

Travailleuse sociale St. Christopher House

Nancy Nichols

Directrice administrative Bureau catholique pour immigrants

Benjamin Radford

Coordonnateur Coalition santé multiculturelle

Padmini Raja

Représentant South Asian Centre

Monica Riutort

Présidente

Ontario Organization of Immigrants and Visible Minority Women

Consuelo Rubio

Travailleuse juridique communautaire Centre for Spanish-Speaking People

Daniela Szado

Chef de bureau costi-ilas Immigrant Services

GROUPE CONSULTATIF
INTERMINISTÉRIEL

Naomi Alboim

Sous-ministre adjointe Direction générale de la condition féminine de l'Ontario

John Bonner

Chef de service, Service de liaison Ministère de l'Éducation

Kathy Bouey

Directrice
Direction des politiques
sur les finances
intergouvernementales
Ministère du Trésor et de

ANNEXE C

Larry Close

Directeur

Direction des finances municipales Ministère des Affaires

Ministère des Affaires municipales

Bob Cooke

Directeur

Direction du maintien du revenu

Ministère des Services sociaux et communautaires

Constance Demb

Conseillère en politique Direction des politiques Ministère du Travail

Marcia Dorfman

Directrice

Direction des politiques ministérielles et de la planification Ministère du Logement

Ron Farrow

Directeur

Direction de l'organisation des administrations municipales Ministère des Affaires

Ministère des Affaires municipales

Noreen Gomes

Directrice
Direction du revenu garanti
et des crédits d'impôts

Ministère du Revenu

Jack Hagarty

Directeur

Direction des organisations et des services ruraux Ministère de l'Agriculture

et de l'Alimentation

Aubrey LeBlanc

Directeur

Direction de la recherche sur les recettes et les applications

Ministère du Revenu

Lisanne Lacroix

Agent aux affaires intergouvernementales Ministère des Affaires intergouvernementales

Peter Lepik

Chef de service Élaboration et évaluation des programmes Société de logement de l'Ontario

Andrea Maurice

Chef de service, Planification stratégique et évaluation Direction des services d'élaboration des politiques Ministère des Affaires civiques et culturelles

Debi Mauro

Directrice

Direction des services communautaires de santé mentale

Ministère de la Santé

Michele Noble

Sous-ministre adjointe
Division des services à la
famille et du maintien du
revenu
Ministère des Services

sociaux et communautaires

David Shtern

Conseiller principal aux
politiques
Direction de l'organisation des administrations
municipales
Ministère des Affaires
municipales

Marcia Sypnowich

Coordonnatrice adjointe Politique sociale Comité ministériel sur la politique sociale

Walter Tuohy

Chef de service, Politiques d'accès à la formation Direction des politiques et de la planification Ministère de la Formation professionnelle

GROUPES CONSULTATIFS

Sandra Wain

Avocate-conseil

Division de l'élaboration

des politiques

Ministère du Procureur

général

GROUPE CONSULTATIF SUR

LES QUESTIONS JURIDIQUES

Dennis Bailey

Avocat

Clinique juridique de

Simcoe

Lynn Beak

Avocate

Clinique juridique de

Kinna-Aweya

David Draper

Avocat

Clinique juridique com-

munautaire de Parkdale

David Giuffrida

Conseiller juridique

Bureau du défenseur des

droits des malades psychiatriques

Terence Hunter

Avocat

Clinique juridique de

Simcoe

Dorothy Kent

Agente d'interprétation

des lois

Bureau des conseillers des

travailleurs

Wendy King

Avocate

Commission de révision

de l'aide sociale

Kathy Laird

Avocate

Law Union of Ontario

Mary Marshall

Avocate

Association du barreau

canadien

Arlene Mayers

Stagiaire

Bureau de l'ombudsman

Mary McCormick

Avocate

Services juridiques ruraux

Mary Jane Mossman

Adjointe au doyen

Faculté de droit Osgoode

Hall

Helena Orton

Avocate

Fonds d'action et d'éduca-

tion juridiques pour les

femmes

Doug Rutherford

Avocat

Bureau du Tuteur public

Janice Sandomirsky

Avocate adjointe au président

Tribunal d'appel de la

Commission des accidents

du travail

Karen Thompson-Harry

Travailleuse juridique

communautaire

Clinique juridique

communautaire de Halton

Hills

Joy Van Kleef

Directrice générale adjointe,

Aide sociale

Bureau de l'ombudsman

Nancy Vander Plaats

Travailleuse juridique

communautaire

Services juridiques

communautaires de

Scarborough

Rod Walsh

Avocat

Association pour l'intégra-

tion communautaire de

l'Ontario

GROUPE CONSULTATIF DES

SYNDICATS

C

ANNEXE C

Julie Griffin

Vice-présidente administrative Fédération du travail de l'Ontario (FTO)

Len Harrison

Délégué et directeur du service d'éducation politique Travailleurs canadiens de l'automobile (TCA Canada)

Barry King

Agent de recherche sur les campagnes Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO)

Michael Lewis

Représentant du personnel du service d'action politique et de liaison communautaire Métallurgistes unis

d'Amérique - district 6

Terry O'Connor

Secrétaire-trésorier, division de l'Ontario Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)

Sean O'Flynn

Secrétaire-trésorier Fédération du travail de l'Ontario (FTO)

Sean Usher

Coordonnateur, éducation et campagnes
Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (sefpo)

GROUPE CONSULTATIF DES AFFAIRES

Directrice des affaires provinciales Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Barbara Caldwell

Judith Andrew

Présidente Cleanwear Products Ltd.

Daniel Damov

Président et chef de la direction Travellers du Canada

Malcolm Gissing

Président Hewlett-Packard (Canada) Ltd.

Sam Goldenberg

Vice-président, personnel Polysar Limitée

Norm Stewart

Chef adjoint du contentieux вм du Canada Limitée

David Walsh

Président Realco Property Ltd.

GROUPE CONSULTATIF DES ÉGLISES/COALITION INTERCONFESSIONNELLE POUR L'EXAMEN DE L'AIDE SOCIALE

André Birkhoff

People Priorities

Rév. John Burke

Église anglicane du Canada

Wayne Carrick

Citizens for Public Justice
- Ontario

Rév. Stuart Coles

Église unie du Canada

Chanoine Robert Cuyler

Diocèse anglican de Toronto

Georgi Doyle

Église anglicane du Canada – synode provincial (Ontario)

Rév. Susan Eagle

Église unie du Canada

Soeur Margot Fish, OSU

Jesuit Centre of Social Faith and Justice

GROUPES CONSULTATIFS

Dr John W. Foster

Église unie du Canada

Lieutenant-colonel

Bruce Halsey

Armée du salut

Rév. Raymond Hodgson

Église presbytérienne

au Canada

Rév. Massey Lombardi

Conférence des évêques catholiques de l'Ontario

Susan Lussier

Jesuit Centre for Social Faith

and Justice

Bill Luttrell

GATT-fly

Rév. Angus McDougal, s.J.

Conférence des évêques catholiques de l'Ontario

Rév. Rick Myers

Église chrétienne (Disciples du Christ) au Canada

Soeur Barbara Paleczny

Conférence religieuse canadienne – Ontario

Rév. David Pfrimmer

Synode de l'Est de l'Église Évangélique Luthénienne

au Canada

Peter Robinson

People Priorities

Gerald Vandezande

Citizens for Public Justice

GROUPE CONSULTATIF

DES PERSONNES

HANDICAPÉES

Frank I. Algar

Représentant

Association des malenten-

dants canadiens

Harry Beatty

Avocat

Centre d'aide et de

défense juridique pour les

handicapés

Brian Davidson

Directeur de la politique

sociale

Association canadienne pour la santé mentale –

division de l'Ontario

Stan Delaney

Conseiller en

communications

Association pour l'inté-

gration communautaire de

l'Ontario

Al Harris

Membre consultatif

Susan Kitchener

Directrice des communica-

tions et des relations avec

le gouvernement

La Marche des dix-sous

de l'Ontario

Vera Malec

Directrice administrative

Views for the Visually

Impaired

Mike McHenry

Représentant

Hamilton Working Group

on Income Adequacy

Cathy McPherson

Coordonnatrice provinciale

Persons United for Self-

Help - Ontario

Margaret Millar

Coordonnatrice des services aux personnes et aux

familles

rammes

Société canadienne de la

sclérose en plaques

Jim Nicol

Membre consultatif

Angelo Nikias

Président

Blind Organization of

Ontario with Self-Help

Tactics

ပ

ANNEXE C

Doug Owen

Président du Conseil The Council of Councils

Mary Richardson

Présidente du comité des bénéficiaires Ontario Federation for the Cerebral Palsied

Dick Santos

Coordonnateur
HELP (Handicapped
Employment Locating
Personnel)

Dan Van Vugt

Travailleur communautaire à l'accès Disabled Persons Working Together

Kit Watts

Directrice des services sociaux de la communauté urbaine de Toronto Institut national canadien pour les aveugles

Annexe D

Audiences et exposés

Dates des audiences

Cambridge, le 19 novembre 1986

Hamilton, les 12 décembre 1986 et 28 janvier 1987 Kenora, le 27 octobre 1986

Kingston, le 2 décembre

London, les 9 et 30 janvier 1987

Ottawa, les 12 et 13 novembre 1986

Owen Sound, le 7 janvier 1987

Peterborough, le 29 octobre 1986

Sault-Sainte-Marie, le 4 décembre 1986

Sudbury, le 4 novembre 1986 Thunder Bay, le 10 décembre 1986

Timmins, le 20 novembre 1986

Toronto, les 24, 26 et 27 novembre 1986 et 19, 21, 22 et 23 janvier 1987

Windsor, le 6 novembre 1986

Exposés donnés lors des audiences publiques

La plupart des personnes ou des organismes suivants ont aussi soumis des mémoires (voir annexe E).

27 octobre 1986 : Kenora

Darlene Archer
Association pour les déficients mentaux de Sioux
Lookout-Hudson
Bureau de santé du
Nord-Ouest
Donna Carlson
Clinique juridique de Kenora
Clinique juridique de Thunder Bay
Commission pour l'administration de l'aide sociale
du district de Rainy River
Conseil du Travail du district

de Kenora – Keewatin Harry Green, échevin de la ville de Kenora Kim Hagarty

Ojibway Tribal Family Services Place aux femmes Shingoos Métis Non-Status Indian Association M. K. Winkler, maire de la ville de Kenora

29 octobre 1986 : Peterborough

Amis des schizophrènes chapitre de Peterborough Clinique juridique du comté de Renfrew Cobourg and District Unemployed Help Centre Comité directeur sur l'examen de l'aide sociale de l'Association des cliniques juridiques de l'Ontario Conseil de planification sociale de Peterborough Des personnes d'abord de Madoc Jerrold Gemakas James Hamilton Richard Hamilton Kenneth Hone

Madeline Lavallée

0

ANNEXE D

Kawartha Peoples Action Movement Métis Association People Against Poverty Ruth Schaeffer Services juridiques ruraux Services sociaux du comté de Northumberland sнотs Teaching Services Social Services Committee Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) United Citizens Organization Ville de Peterborough West Food Bank, 219 Hunter Street

4 novembre 1986 : Sudbury

Association for Cerebral Palsy and Other Physical Handicaps Irene Bonchard Canadian Council of the Blind (Sudbury) Christian Horizons Clinique juridique de Nipissing Clinique juridique de Sudbury Commission pour l'administration de l'aide sociale du district de Sudbury Conseil du Travail du district de Sudbury Debbie Corbett

Crisis Housing Liaison Fournier Gardens Athletic Association Groupe de travail sur la pauvreté du maire de North Bay Rheal Huneault Christine Mirault Municipalité régionale de Sudbury, services sociaux et de santé Neighbourhood Action Project Pastoral Institute Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) section 207 Université Laurentienne -École de service social Jocelyn Villeneuve Women's Centre - Sudbury

6 novembre 1986 :

Windsor

Adolescent Crisis Service
Aide juridique de Kent
Aide juridique de Windsor
Association pour les
déficients mentaux de
Windsor
Rose Black
Centraide
Centre de consultation pour
l'embauche des jeunes
Clinique juridique communautaire de Halton Hills
Comité des services sociaux
du comté d'Essex

Downtown Mission of
Windsor
Family and Friends of the
Mentally Handicapped
Hiatus House
Sheila Natyshak
Services sociaux de Windsor
Unemployed Help Centre
Unemployed-Employed Solidarity Group
Windsor West Citizens
Organization

12 novembre 1987 :

Ottawa

Hakim Abassi Association des travailleurs sociaux professionnels de l'Ontario Hasan Ayoub Centre 507 Centre d'alimentation Dalhousie Centre de ressources communautaires de Carlington Centre de santé communautaire du centre-ville Christian Council of the Capital Area Citizens Advisory Committee Clinique Juridique Populaire

Comité d'assistance – section de l'Est Comité Inter-agence

de Prescott et Russell

Concerned Citizens of Gloucester

AUDIENCES ET EXPOSÉS

Conseil des services d'appui aux Familles à faible revenu d'Ottawa Diocèse anglican d'Ottawa Entraide Budgétaire Good Beginnings Jean Grant Institut de réadaptation d'Ottawa Thomas Lightfoot Shannon Lee Mannion Guy McCallum Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton Ottawa Centre Constituency Office Ottawa Handicapped Society Paroisse catholique romaine de St. Joseph Pinecrest Queensway Community Services Centre, programme Crescendo Semaine internationale de la femme Société canadienne de l'ouïe - bureau régional d'Ottawa et la région William Sutter Huguette Tries

Association canadienne pour la santé mentale Denis Boucher Centre des ressources communautaires du sud-est d'Ottawa

13 novembre 1987: Ottawa

Clinique juridique du comté de Renfrew Clinique Juridique Populaire de Prescott et Russell Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton Conseil du Travail du district d'Ottawa Conseil scolaire d'Ottawa Conseil sur le vieillissement d'Ottawa-Carleton Wendy Desbrisay Emergency Food and Clothing Centre for Centretown Churches Family Focus in Amprior German Benevolent Society of Ottawa, Inc. Evelyn Gigantes, député à l'Assemblée législative de l'Ontario Sonia Kentje Mark Maloney Ann Morgan Mothers Against Poverty Organisation des services aux immigrants d'Ottawa-Carleton Organisation nationale anti-pauvreté Ottawa Care Option Ltd. Ottawa Committee for Headstart-Ottawa YM-YWCA Richmond Terrace Tenants Riverbank Tenants Services communautaires et

Services juridiques
communautaires
d'Ottawa-Carleton
Services juridiques de l'ouest
d'Ottawa
Donna St. Germain
Nancy Smith
Société ontarienne pour
citoyens autistes – chapitre
d'Ottawa
Union Mission for Men
West End Interfaith Social
Action Group
Women for Justice
Jim Yaraskavitch

19 novembre 1986 : Cambridge

Association pour les déficients mentaux de Cambridge et du district Association pour les déficients mentaux du district de Kitchener-Waterloo Banque alimentaire de la région de Waterloo Shirley Biden Bureau des services à la famille de South Waterloo Cambridge and District Unemployed Help Centre Clinique communautaire de santé mentale, hôpital Memorial de Cambridge Clinique juridique communautaire de Halton Hills Collège Conestoga, programme Focus for Change

de santé de Dalhousie

ANNEXE D

Comité des services sociaux du comté de Brant Comité des services sociaux et de santé de la municipalité régionale de Waterloo Conseil de planification sociale de Kitchener-Waterloo Conseil du Travail régional de Waterloo Coopérative d'alimentation de Cambridge Discovery Group Hammering Out Poverty Everywhere (HOPE) House of Friendship Kitchener-Waterloo Action League for Physically Handicapped Adults Kitchener-Waterloo Refugee Housing Committee Kitchener-Waterloo Services for the Physically Disabled Ann Layland Mothers Making Change St. John's Soup Kitchen, c/o Kitchener-Waterloo Working Centre for the Unemployed Services d'aide familiale de la Croix-Rouge de Kitchener-Waterloo Services juridiques communautaires de la région de Waterloo Services sociaux de la région de Waterloo

Société de la sclérose en plaque de Kitchener-Waterloo
Université Sir Wilfrid
Laurier – Faculté de service social
Waring Estates Retirement
Home
Waterloo Regional Council of Retirees
Mara Yirka
Young Women's Christian
Association – Kitchener
Youth in Conflict with the
Law

20 novembre 1986 : Timmins

Association canadienne pour

la santé mentale – section de Timmins

Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario – zone 10 Association des travailleurs sociaux professionnels de l'Ontario – section du Nord-Est

Paul Brodeur

Centre des ressources de Cochrane-Temiskaming

Cochrane-Temiskaming Conseil de la bande d'Attawapiskat

Kapuskasing Action Centre and Area Council for the Disabled

Low Income People Involvement of Nipissing Inc. Paroisse St-Paul de l'Église unie Marcel Proul Services communautaires de santé mentale de l'hôpital général St. Mary Timmins Handicapped Residence Action Group Inc.

(LIPI)

24 novembre 1986 : Toronto

of Simcoe County

Action Rehabilitation Group

Association canadienne pour l'intégration communautaire Erica Coaloser Comité canadien d'action sur le statut de la femme Committee for Equal Access to Apartments Conseil de l'éducation de North York Muriel et Ed Czuber Alan S. Davidson Disabled Women's Network (DAWN) Monica Doyle East Mall/West Mall Action Group Marguerite Fodden Fondation Parkinson Bharat Goel Harry Green Humewood House Donna Jones Marina Historical Guild

AUDIENCES ET EXPOSÉS

National Federation of Pakistani Canadians Organismes communautaires de Jane-Finch Eli Palo Parents Against Poverty David Penner Refuge pour femmes de North York Refuge pour femmes Emily Stowe Services juridiques communautaires de Downsview Services juridiques communautaires de Scarborough Single Parents on Assistance Movement (SPAM) Social Action Committee of Opportunity for Advancement Société canadienne de l'ouïe - siège social Société d'aide à l'enfance de la communauté urbaine de Toronto South Etobicoke Social Assistance Work Group Grace Williams

26 novembre 1986 : Toronto

Mona Winberg

les déficients mentaux Association pour les déficients mentaux de la région torontoise Blind Organization of

Ontario with Self-Help Tactics (BOOST) Felicia Brown Child Poverty Action Group Olivia Chow Comité du logement et des services communautaires de la communauté urbaine de Toronto Conseil de planification sociale d'Oshawa-Whitby Conseil de planification sociale de la région torontoise Patricia Daenzer Hôpital Mount Sinai - département de service social Anne Hazi Income Maintenance for the Handicapped Coordinating Group Joseph Jensen John Kellerman Metro Toronto Committee Against Wife Assault Ontario Association of Family Service Agencies Parents Too People United for Self Help (push) Central People United for Self Help

(PUSH) Ontario Residents of Warden Association ontarienne pour Woods and Teesdale

Communities David Reville, député à l'Assemblée législative de l'Ontario

Services juridiques communautaires de Parkdale Mme Smith Stop 103 United Way of Greater Toronto Université de Toronto groupe d'action sur la politique sociale Young Mothers' Resource Group Young Mothers' Support Group - foyer Bethany

27 novembre 1986: Toronto

Amis des schizophrènes - chapitre de la communauté urbaine de Toronto Association de service à la famille de la région torontoise Association of Municipalities of Ontario Citizens for Public Justice Ontario City Adult Learning Centre Clinique juridique de Flemingdon Clinique juridique de Halton Hills Coalition for a Public Transit Reduced Fare Program Coalition on Employment Equity for Persons with **Disabilities** Comité consultatif sur

les garderies de la commu-

0

ANNEXE D

nauté urbaine de Toronto Comité d'action sociale du ymca Conseil de développement communautaire d'East York Conseil du Travail de la région torontoise Disability Action Committee Rhoda Driver Food Share Metro Toronto Bernice Hodgins Vance Latchford Mothers' Ideas of Social Fairness in Today's Society October 18 Workshop Committee Portuguese Inter-Agency Network Lawrence Smith Don Sneyd Elizabeth Stimpson Syndicat canadien de la fonction publique - section 79 Bob Warner Welfare Rights Group Richard Zorniak

2 décembre 1986 : Kingston

Alternatives to Incarceration
Amis des schizophrènes
de l'Ontario – chapitre de
Kingston
Association canadienne de
la santé mentale – section
de Kingston

Association pour l'intégration communautaire de la région de Brockville Association pour les déficients mentaux de North Frontenac Diane Bellam Brockville and Area Centre for Developmentally Handicapped Persons Bureau de santé des comtés de Kingston, Frontenac et Lennox et Addington, programme de soins à domicile Bureau des défenseurs des droits des malades psychiatriques Centre de désintoxication de l'Hôtel-Dieu Coalition on Poverty Joan Colby Collège St. Lawrence programme de promotion sociale Corporation des services communautaires de North Frontenac Council of the Disabled of Ottawa-Carleton Corey Dewitt **Emergency Shelter Commit**tee of the Supportive Housing Network de Kingston Angeline Gonder Terry Hamilton Housing Opportunities for

Persons Everywhere (HOPE) Interagency Council for Children Kingston and District Immigrant Services Kingston Friendship Homes Kingston Interval House Ministère des Services sociaux et communautaires, personnel de Belleville Multicultural Advisory Council Ongwanada Projet de développement communautaire de North Kingston Refuge pour femmes Dawn House Services juridiques des comtés de Hastings et Prince Edward Services juridiques ruraux -Sharbot Lake Services sociaux de Kingston Société canadienne de l'ouïe de Kingston et du district Société Elizabeth Fry chapitre de Kingston Société John Howard chapitre de Kingston Supportive Housing Network of Kingston Université Queen's - Collège de théologie Université Queen's - Faculté de droit

AUDIENCES ET EXPOSÉS

Ville de Kingston – département des services sociaux
Women in Crisis –
Northumberland
Women's Training and
Employment Program

4 décembre 1986 : SaultSainte-Marie
Amis des schizophrènes de

l'Ontario – chapitre de Sault-Sainte-Marie Association des travailleurs sociaux professionnels de l'Ontario – section de Sault-Sainte-Marie Association pour les défi-

Association pour les déficients mentaux de Sault-Sainte-Marie Blessed Sacrament Soup

Kitchen

Centre de services à la

Centre de services à la famille de Sault-Sainte-Marie et du district

Clinique juridique communautaire d'Algoma

Community Interaction
Association

Conseil de la bande indienne de Mississauga

Conseil de planification sociale de Sault-Sainte-Marie

Conseil des Écoles séparées catholiques romaines du district de Sault-Sainte-Marie

Conseil des services sociaux

et à la famille du district d'Algoma Sandra Fiddler

Foyer de convalescence Ken Brown

Winnifred Garside
Inter-Church Council of
Blind River

Karl Morin-Strom, député à l'Assemblée législative de l'Ontario

Richard Nolet

Ontario English Catholic Teachers Association, and Catholic Principals' Council

Presbytère d'Algoma de l'Église unie du Canada

Sault Ste. Marie Alternative
School Childcare Services

Sault Ste. Marie and District Women for Women

Sault Ste. Marie Anti-Poverty Coalition

Sault Ste. Marie Friendship Centre

Services à l'enfance et à la jeunesse d'Algoma

Services aux déficients mentaux du district d'Algoma

Bud Wildman, député à l'Assemblée législative de l'Ontario

10 décembre 1986 : Thunder Bay

Amis des schizophrènes – chapitre de Thunder Bay Association canadienne pour la santé mentale – section de Thunder Bay

Basic Job Readiness Training Programs

Centre d'accueil indien de Thunder Bay

Clinique juridique de Kinna Aweya

Comité consultatif des services sociaux de la ville de Thunder Bay

Comité régional des garderies du Nord-Ouest de l'Ontario

Community Services Committee Corporation of the City of Thunder Bay

Conseil de planification sociale de Lakehead

Dew Drop Inn

Jim Foulds, député à l'Assemblée législative de l'Ontario

Métallurgistes unis d'Amérique – section 5055

David Ramsay

Services sociaux de la ville de Geraldton

Société canadienne de l'ouïe - région de Thunder Bay

Thunder Bay Health Coalition

12 décembre 1986 : Hamilton

Aide juridique communautaire de Niagara North 0

ANNEXE D

Brad Allen Amis des schizophrènes chapitre de Hamilton Gordon Askwith Association des sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario Lewis Benvie John Cerniuk Clinique juridique communautaire de Halton Hills Comité consultatif régional sur l'aide en matière d'alimentation et de logement Community Resource and Action Centre Conseil du Travail du district de Hamilton Robert et Ethel Green Ron Jenkins Connie Karlsson Marie King Yvonne McMahon Sharon Morgan Municipalité régionale de Hamilton-Wentworth Municipalité régionale de Niagara, département des services sociaux Phil Musgrave Parents Without Partners Physically Handicapped Citizens Association - Halton North Donna Grieveson Pirie Prophetic Witness Committee Services juridiques commu-

nautaires de Niagara South Services juridiques de Dundurn Social Planning and Research Council de Hamilton et du district Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) Elizabeth Taunton United Disabled Consumers Université McMaster - unité d'épidémiologie Edna Wheeler Vlado Zosterak 7 janvier 1987: Owen Sound Association canadienne pour la santé mentale/Grey et Bruce, Union Place Association des travailleurs sociaux professionnels de l'Ontario (ATSPO) -

chapitre de Grey et Bruce Association pour les déficients mentaux d'Owen Sound et du district Association pour les déficients mentaux de Walkerton et du district Centre régional de santé de Grey et Bruce - département de suivi psychiatrique Clinique juridique de Simcoe Community Correctional Alternatives Committee II Concerned Citizens of

Muskoka Durham Region Group École secondaire de Westhill Église de l'Alliance Grey County Residents Huronia Midland Ministerial Association Participation Lodge Services à l'enfance et à la famille de Muskoka Services sociaux du comté de Bruce Services sociaux et à la famille du comté de Grey et de la ville d'Owen Sound Société de santé communautaire des comtés de Grey et Bruce, projet de logement communautaire pour déficients mentaux de Grey et Bruce Société de santé communautaire des comtés de Grey et Bruce, équipe de soutien communautaire Société municipale de logement sans but lucratif d'Owen Sound Women's Centre - Owen

9 janvier 1987 : London

Sound

Women's House -

Kincardine

Adult Protective Service Association of Ontario Association pour les déficients mentaux de St.

AUDIENCES ET EXPOSÉS

Mary's et du district Association to Improve Dignity for the Disabled Don Breen Cheyenne Community Action Team/East London Community Network Clinique juridique de London Community Employment Council Conférence de London de l'Église unie du Canada Disabled Alliance for Self-Help (DASH) Disabled Women Organizing and Taking Action East London United Church Outreach Organization (ELUCO) Église Évangélique Luthérienne au Canada, synode de l'Est, bureau de la politique publique et des relations gouvernementales Franklin Drive Association Information London London Union of Unemployed Workers Men's Mission and Rehabilitation Centre Operation Sharing/A Meeting Place Response Résidence Tara Hall Service Coordination Group Services juridiques de quartier

Southwest and Toronto Social Assistance Study Group Sharon Styles Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) division de l'Ontario **Unemployment Services** Coordinating Committee of London United Way of Greater London Université Western Ontario - College King Women Today Youth Opportunities Unlimited

19 janvier 1987: Toronto Bureau catholique pour immigrants Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille Dr Sam C. Committee of Progressive Electors Conseil d'entreprise pour les questions d'intérêt national Nora Cussion **Emmy Davies** M. Art Eggleton, maire de la ville de Toronto Martin Graham Barbara Hall, échevin Valerie Hamilton Hune Henderson Mental Health Program

Mind Sharing Co-Op Group (COTA) Mary Mohammed Ontario Coalition for Better Day Care Ontario Council of Agencies Serving Immigrants Organismes philanthropiques catholiques de l'archidiocèse de Toronto Alfred Peterson Louise Smichoski Société catholique d'aide à l'enfance de la communauté urbaine de Toronto Supportive Housing Coalition of Metropolitan Toronto Fred Weeks Women Plan Toronto

21 janvier 1987: Toronto Amis des schizophrènes de l'Ontario Banque alimentaire Daily Bread Canadian Foundation for Children and the Law Candida Research and Information Foundation Centre communautaire St. Stephen Comité de coordination des conférences de l'Ontario de l'Église unie du Canada Community and Personal Rights Organization

(CAPRO)

Placement Service

ANNEXE D

Congrès juif de Toronto Conseil des Sociétés Elizabeth Fry de l'Ontario Corporation des retraités canadiens intéressés - division de l'Ontario Nick Disalle Fondation canadienne de la fibrose kystique Foyer Hillside Holland Christian Homes Homes First Society Justice for Children - comité consultatif sur la jeunesse Kathleen Lawrence Jack Layton Ann Lever Bob Luker North York Interagency and Community Council Ontario Association of Interval and Transition Houses Remedial Reading Centre Rexdale Planning Riverdale Response Survival through Friendship House Toronto Association of Neighbourhood Services (Woodgreen Community Centre, Dixon Ball, Central Neighbourhood House, St. Christopher's House, St. Stephen's Community House) Tropicana Community Services

Villaway Community Women of Dignity Yellow Brick House 22 janvier 1987 : Toronto Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.(ACCAP) Association des médecins de l'Ontario (AMO) Association des travailleurs sociaux professionnels de l'Ontario (ATSPO) - section de la communauté urbaine de Toronto Centre communautaire du 519, rue Church Centre for Spanish-Speaking Peoples Centre pour adolescents Jessie Chambre de commerce de l'Ontario Christian Horizons Common Ground Women's Centre École secondaire Bathurst Heights Église unie du Canada presbytère de Toronto South, mission au Canada Patti Galbraith

Ontario Public Health Association Parti communiste du Canada (comités de la communauté urbaine de Toronto et de l'Ontario) Andreas Preizler Oudit Raghubir Refuge pour femmes Nellie's Scott Mission Services communautaires de West Hill Services juridiques communautaires de South Etobicoke Services juridiques de Mississauga Services juridiques et d'information de Bloor Sistering Drop-In Centre for Women Vocational Rehabilitation Task Force Women's Legal Education and Action Fund (LEAF) 23 janvier 1987: Toronto **Employment Opportunity** Programs for Sole Support Parents Lakeshore Social Issues Group Nouveau Parti démocratique de l'Ontario (Témoins : Evelyn Gigantes, Richard Johnston, Floyd Laughren, Bob Mackenzie, et David Reville, députés à

Houselink Community

La Marche des dix-sous de

Native Women's Resource

Homes

l'Ontario

Centre

AUDIENCES ET EXPOSÉS

l'Assemblée législative de l'Ontario) Ontario Municipal Social Services Association People Priorities Group Reena Foundation

28 janvier 1987 : Hamilton

Elaine Williams

Advocacy Group for the Environmentally Sensitive Association of Community Information Centres in Ontario Association pour l'intégration communautaire de

Mississauga Bureau de circonscription de Bob Mackenzie, député à l'Assemblée législative de l'Ontario

Chambre de commerce de Hamilton et du district Conseil canadien des aveugles - division de l'Ontario

Conseil régional de santé de Hamilton-Wentworth Families in Social Transition (FIST)

Cathy Foote Friendship Drop-In Centre

Carolyn Gaylord Dorothy Hubert

Interfaith Development Education Association (IDEA)

Alan et Elsie Kingsland

Terry McCain Jean McMullin Municipalité régionale de Peel Jackie Munro Wallace J. Parsons PATH Employment Services Sandy Pope Single Mothers Against Poverty Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) Université McMaster département de géographie Welcome Inn Low Income Group Women of Hamilton Acting Together (WHAT)

30 janvier 1987 : London

Doris Allan Conférence des évêques catholiques de l'Ontario Conseil municipal de la ville de London Robert et Maureen Cudmore Des gens d'abord de St. Mary Foyer communautaire pour femmes London Unemployed Help

Centre Marshall Resources Ontario Ltd. Our Special Children

Persons United for Self-Help de la région du Sud-Ouest

Kim Reavely

Andy Smith Société canadienne de l'ouïe - bureau régional de London et du district St. Thomas Unemployed Help Centre Université Western Ontario - Faculté de l'éducation permanente, comité de traduction et d'interprétation Ville de Sarnia, services communautaires à la

famille Linda Whitlock ш

Annexe E Mémoires

On peut consulter les documents suivants en communiquant avec :

Direction du maintien du revenu Ministère des Services sociaux et communautaires 3° étage, Édifice Hepburn Queen's Park (Toronto) M7A 1E9

Ne figurent pas dans la liste suivante 500 mémoires, que leurs auteurs ont soumis sous le sceau du secret.

Acton Social Services and
Information Centre
Advocacy Group for the
Environmentally Sensitive
Algoma Steel Corporation –
comité mixte de conversion industrielle
Amis des schizophrènes –
Mississauga
Amis des schizophrènes –
Ontario

Amis des schizophrènes -Ottawa-Carleton Armée du salut Assaulted Women's Helpline, Toronto Associated Services of St. Catharines Association canadienne des paraplégiques - division de l'Ontario Association canadienne pour la santé mentale -Kirkland Lake Association canadienne pour la santé mentale - North Association canadienne pour la santé mentale - région de Waterloo Association des manufacturiers canadiens - division de l'Ontario Association des Métis et Indiens non-inscrits d'Ontario Association des travailleurs sociaux professionnels de

Association for Cerebral Palsy Physical Handicaps de Sudbury et du district Association for Early Childhood Education of Ontario - section de l'Outaouais Association of Community Services Centre Boards Association of Directors of Social Work Association pour l'intégration communautaire de la Huronie centrale Association pour l'intégration communautaire de Newmarket et du district Association pour les déficients mentaux de Sioux Lookout-Hudson Association pour les déficients mentaux de York-Centre Association pour les enfants et adultes ayant des difficultés d'apprentissage de l'Ontario Association pour les enfants et adultes ayant des trou-

l'Ontario

MÉMOIRES

bles d'apprentissage de London et Middlesex Avoca Foundation Banque Royale du Canada Brahms Resident Committee Bureau de santé de Lambton Bureau de santé de Porcupine Bureau de santé de Timiskaming Bureau de santé des comtés de Hastings et Prince Edward Canadian Schizophrenia Foundation - section de Windsor Canton de Dummer Canton de Gratton Canton de Haileybury Canton de Loughborough Catholic Women's League of Canada - conseil provincial de l'Ontario Catholic Women's League of Canada - Peterborough Catulpa Tamarac Inc. Centraide - Brantford Centraide de l'Ontario Centre d'accueil indien Centre de counselling pastoral de Hamilton Centre de l'âge d'or d'Oshawa Centre de ressources pour la famille du comté de Bruce Centre de santé communautaire de South Riverdale Centre de santé Côtede-Sable

Centre de santé mentale

de la rue Queen - unité d'évaluation Centre de santé mentale de Penetanguishene Centre de santé mentale pour enfants de Sudbury Centre de service social du diocèse anglican d'Ottawa - centre 454 Centre des ressources à la famille de Parry Sound Centre des ressources de Cochrane Timiskaming Centre for Independent Living in Toronto Centre Oak - Hôpital général du comté de Welland Centre pour l'enfance et la jeunesse de Sarnia-Lambton Christian Horizons -Waterloo s.i.l. Citizens for Public Justice -Guelph Cityhome Cleanwear Products Clinique communautaire de santé mentale - bureau de Guelph Clinique juridique communautaire de Durham Clinique juridique de Sioux

Cliniques juridiques de Southwest et Toronto Club 84 Mental Health/ Sault-Sainte-Marie Coalition santé multiculturelle Collège George Brown Collège St. Lawrence bureau du président Collège St. Lawrence -St. Laurent Comité consultatif sur la jeunesse de Justice for Children Comité de planification et de recherche du Conseil des services à l'enfance de Windsor Comité des garderies de Scarborough Comités des résidents des comtés de Stormont. Dundas, Glengarry, Prescott et Russell Commission pour l'administration de l'aide sociale du district de Rainv River Commission régionale de logement d'Ottawa-Carleton Committee on Community, Race and Ethnic Relations, North York Committee on the Bishops' Economic Statements. Ottawa Community Homes of Southwestern Ontario

Lookout

Glengarry

Clinique Juridique de

Stormont, Dundas et

Clinique Juridique Populaire

de Prescott et Russell

ANNEXE E

Community Information	Waterloo	ment Council
Centre and Volunteer	Conseil des Sociétés	Family Services Association
Bureau	Elizabeth Fry	of Metropolitan Toronto
Community Legal Services	Conseil du comté de Hastings	Fare Share
of Niagara South Inc.	Conseil du développement	Fédération canadienne de
Community Occupational	social de l'Ontario	l'entreprise indépendante
Therapy Associates	Conseil régional de santé de	Fédération du travail de
Comté de Brant	la communauté urbaine	l'Ontario
Comté de Lennox et	de Toronto	Federation of Women
Addington	Conseil régional de santé du	Teachers' Association of
Comté de Perth	comté de Brant	Ontario
Conférence religieuse cana-	Contact Information Centre,	Fondation canadienne de la
dienne – Ontario	Midland	fibrose kystique
Conseil canadien du com-	Corporation de la ville de	Fondation canadienne des
merce de détail	Latchford	maladies du rein – divi-
Conseil communautaire de	COSTI-IIAS Immigrant Services	sion de l'Ontario
Malton	Council of Councils	Fondation canadienne des
Conseil consultatif de	Craigwood Youth Services	maladies du rein – section
l'Ontario sur l'âge d'or	Davidson and Associates	de Toronto
Conseil de l'éducation de	Des gens d'abord de Cornwall	Foyer Horizon – Algoma
North York – Programme	Downsview Weston Action	Foyer pour femmes
de soutien à l'éducation	Committee – Université	Bernadette McCann
permanente	York	Foyer St. Matthew
Conseil de planification	East Area Mental Health	Foyer St. Vincent de Paul
sociale de Kingston et du	Coalition of Toronto	Friends and Advocates
district	East Ontario Integrative	Centre, Etobicoke
Conseil de planification	Services Inc.	Friends of Shopping Bag
sociale de la communauté	École professionnelle Sir	Ladies
urbaine de Toronto	William Osler	Fundamental Research
Conseil de planification	École secondaire de Yorkdale	Institute
sociale de Niagara Falls	Emploi et Immigration	Gage Transitional Living
Conseil des Affaires franco-	Canada – région de	Centre Community
ontariennes	Toronto	Services
Conseil des Écoles	Equity in Adult Learning	David Gaspar, médecin
Catholiques de Hamilton-	Coalition	Glen Gies
Wentworth	Etobicoke Residents' Multi-	Groupe d'assistance de
Conseil des ressources	cultural Association	Cornwall
sociales de la région de	Etobicoke Social Develop-	Bruce Halliday, député

MÉMOIRES

d'Oxford à l'Assemblée législative de l'Ontario Hamilton and District Ostomy Association Inc. Head Injury Association of Canada - chapitre de la région de Durham Hill Crest Rest Home, Reglo Daniel G. Hill, ombudsman de l'Ontario Hôpital Chedoke-McMaster - département de service social Hôpital du Women's College - département de service social Hôpital Freeport Hôpital général de Sault-Sainte-Marie Hôpital général de Toronto - département de service Hôpital Laurentien Hôpital municipal de Hamilton Hôpital Plummer Memorial - département de service social Hôpital psychiatrique de Brockville Hôpital psychiatrique de Kingston Hôpital psychiatrique de Lakehead Hôpital Queen Elizabeth Hôpital St. Joseph

Hôpital St. Mary's of the

Lake - département de planification des congés Hôpital St. Michael - département de service social Hospital for Sick Children Hôtel-Dieu de Kingston centre de développement infantile House Rights, Toronto Housing Action Committee - London Humanist Party de l'Ontario Improvement District of Shedden Institut canadien pour les aveugles - département des services sociaux Institut de psychiatrie Clarke Interagency Job Placement Personnel Committee Interval House **Jim Ward Associates** к-w Counselling Services -Kitchener Kellogg Salada Canada Inc. - service des ressources humaines Lakeshore Area Multi-Services Project Lanark County Interval House Leeds and Grenville Interval House Les Bergers de l'espoir London - département des services sociaux London Cross Cultural Learner Centre

London Union of Unemployed Workers Madame Vanier Children's Services Clifford McRae Dorothy McWilliams Majorie Meister Michael Mendelson Métallurgistes unis d'Amérique - district 6 Métallurgistes unis retraités - Sault-Sainte-Marie Metro Tenants Legal Services Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie Ministère de la Santé Ministère du Logement Ministère du Procureur général Daphne et Peter Monks More Than Child's Play Karl Morin-Strom, député de Sault-Sainte-Marie à l'Assemblée législative de l'Ontario Municipalité de Dysart et autres Municipalité de Neebing Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, bureau du commissaire des services sociaux Municipalité régionale de Durham Municipalité régionale de Peel Muskoka Interval House

ANNEXE E

Muskoka Women's Advocacy Niagara Child Development Centre Niagara South Headmasters Association North York Emergency Needs Network Northeast Neighbourhoods Centre Community Development Northern Ontario Landlords' Association - région de Kapuskasing Ontario Association for Marriage and Family Therapy Ontario Coalition for Better Day Care Ontario Health Coalition Ontario Municipal Social Services Association zone 2 Ontario Municipal Social Services Association zone 8 Ontario Native Welfare Administrators Association Ontario Rehabilitation and Work Council Ontario Society of Public Health Dentists Ottawa and District Post Polio Association Ottawa Emergency Service Providers Centre 507 Ottawa Handicapped Association Parkdale Community Legal

Services Inc. Paroisse de l'avenue Victoria de l'Église unie du Canada Paroisse Memorial de l'Église unie - St. Catharines Participation Lodge, Owen Sound PATH Employment Services Planning des naissances de l'Ontario Jim Pollock, député de Hastings-Peterborough à l'Assemblée législative de l'Ontario Police de la communauté urbaine de Toronto Polish Social Services Bureau Polysar Limitée Portuguese Interagency Network Committee Première Église baptiste de New Liskeard Private Home Dav Care Association of Ontario Programme des soins à domicile de la communauté urbaine de Toronto Projet de développement communautaire de North Kingston Psychiatric Community Association of Timmins Rainy River Playschool Inc. David Ramsay, député de Timiskaming à l'Assemblée législative de l'Ontario Realco Property Limited

Refuge pour familles Homeward Relatives and Friends of Schizophrenics, Institut de psychiatrie Clarke Résidence communautaire des Kinsmen de Cornwall Résidence McLeod Résidence Tara Hall Scarborough Centre for Alternative Studies Service familial catholique d'Ottawa Service familial catholique de Toronto Service régional de santé de Haldimand-Norfolk unité de la nutrition Services à l'enfance et à la famille - Guelph et comté de Wellington Services à l'enfance et à la famille - région de Waterloo Services à l'enfance et à la famille - région du Niagara Services à la famille du district de North Cochrane Services aux personnes âgées de Downsview Services communautaires de la Région des lacs Services de counselling de Belleville Services de soutien de Halton Services grecs orthodoxes à

la famille

MÉMOIRES

Services juridiques communautaires de Dundurn Services juridiques de la région de Waterloo Services juridiques de Scarborough Services sociaux de la municipalité régionale de Halton Services sociaux de la ville de Brockville Services sociaux du comté de Hastings Services sociaux du comté de Lanark Services sociaux du comté de Middlesex Services sociaux et à la famille de Sault-Sainte-Marie Howard Sheppard, député de Northumberland à l'Assemblée législative de l'Ontario Social Planning and Research Council de Hamilton et du district Social Planning and Research Council de Hamilton-Wentworth Social Planning and Research Council de St. Catharines et de Thorold Société canadienne de l'ouïe - London Société canadienne de la Croix-Rouge Société canadienne de la

sclérose en plaques

Société canadienne du cancer - district de Carleton Société canadienne du cancer - division de l'Ontario Société d'aide à l'enfance d'Algoma Société d'aide à l'enfance de la communauté urbaine de Toronto Société de logement sans but lucratif de Peel Société de Saint-Vincent de Paul - conseil central de Toronto Société du Timbre de Pâques Société John Howard -Oshawa Société John Howard -St. Catharines Société John Howard, suivi communautaire -Kitchener Société ontarienne pour citoyens autistes St. Margaret's in the Pines Stratford Family Counselling Street Haven Sunbeam Residential Development Centre Supporter Independent Living Program, Dryden Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario - section 133 Syndicat national des travailleurs et travailleuses de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage

agricole du Canada (TCA-CANADA) The Robarts School, London The Sun Centre Toronto Transit Commission Université Carleton - École de service social Université Queen's - département de géographie Université Sir Wilfrid Laurier - Faculté de service social University Women's Club -North York Villa et hôpital Providence Ville de Peterborough Waterloo Region Supportive Housing Coalition, Finance/Employment Task Force West Lincoln and District Association for the Mentally Retarded Inc. Women in Crisis Women in Niagara Women Plan Toronto Women's Interval Home of Sarnia-Lambton Incorporated Women's Training and **Employment Program** York Support Services Network Young Women's Christian Association - Scarborough Young Women's Christian Association - Toronto

Annexe F

Consultations

Au cours de ses travaux, le Comité a tenu un certain nombre de séances de consultation avec des groupes particuliers ou sur des sujets qui lui semblaient mériter une attention particulière. Ces séances ont consisté en des symposiums convoqués par le Comité ou en des rencontres distinctes avec des membres du personnel du système d'aide sociale de toute la province et des deux paliers de gouvernement. D'autres rencontres se sont tenues à la demande expresse de certains organismes désireux de se prononcer sur une ou plusieurs questions.

SYMPOSIUMS

Symposium sur l'aide sociale

(Toronto, les 14 et 15 août 1986)

Glen Drover, Doyen, Faculté de service social, Université de la Colombie-Britannique **Pat Evans**, professeure, Faculté de service social, Université York

Ernie Lightman, professeur, Faculté de service social, Université de Toronto

Michael Mendleson, sous-ministre, ministère des Services sociaux du Manitoba

Marvin Novick, chef de la section des services communautaires, École de service social du collège Ryerson

David Szwarc, administrateur de l'aide sociale, région de Halton

Richard Wietfeldt, directeur de la recherche, La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Symposium sur l'avenir de la société canadienne et ses conséquences sur l'aide sociale

(Toronto, le 21 février 1987)

Edward Carmichael, vice-président, Institut C.D. Home

Deborah Coyne, maître de conférences, Faculté de droit, Université de Toronto **Chaviva Hosek**, présidente sortante, Comité canadien d'action sur le statut de la

CONSULTATIONS

femme; ancienne associée à la recherche, Gordon Capital Corporation; ministre du Logement de l'Ontario

Judith Maxwell, présidente, Conseil économique du Canada

Michael McCracken, président, Informetrica

Stuart Smith, président, Conseil des sciences du Canada

Monica Townson, conseillère économique, Monica Townson Associates

Symposium sur la jeunesse

(Toronto, le 5 juin 1987)

Cynthia Adams, ministère de l'Éducation

Ken Dryden, ancien commissaire à la jeunesse de l'Ontario

Bill Dwyer, travailleur social, division des services sociaux de la communauté urbaine de Toronto

Doris Guyatt, analyste des politiques, ministère des Services sociaux et communautaires **Robert Land,** directeur général, politique et programmes, groupe de la planification de l'emploi, Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration

Grant Lowery, directeur administratif, Services centraux à la jeunesse de Toronto

Symposium sur le logement

(Toronto, le 26 juin 1987)

John Bassel, président, Arcadia Group; co-président, Fair Rental Policy Organization **Bill Bosworth**, directeur administratif, Homes First Society

Noreen Dunphy, coordonnatrice des relations provinciales, Co-operative Housing Association of Ontario

Deirdre Gibson, présidente, Gibson and Associates Limited

Peter Lepik, directeur intérimaire, Direction des politiques de logement social, ministère du Logement

Keith Ward, directeur des politiques et du développement, département du logement de la région de Peel

RENCONTRES AVEC LE PERSONNEL DU SYSTÈME D'AIDE SOCIALE

Région du Centre

MSSC

Bureau de Collingwood Bureau de secteur de Barrie Bureau de secteur de Mississauga

ANNEXE F

Bureau de secteur de Toronto Bureau régional de Toronto

Municipalités

Communauté urbaine de Toronto, bureaux des secteurs A, B, C, D, F, H, J, Q, R, division des services sociaux Services sociaux de Halton Services sociaux du comté de Simcoe

Région du Sud-Ouest

MSSC

Bureau de la région du Sud-Ouest
Bureau de Niagara Falls
Bureau de Owen Sound
Bureau de Sarnia
Bureau de secteur de Hamilton
Bureau de secteur de London
Bureau de secteur de Waterloo
Bureau de secteur de Windsor
Bureau de St. Catharines
Bureau de St. Thomas
Bureau de Startford
Bureau des services directs de Hamilton
Bureau régional de Waterloo

Municipalités

Département des services sociaux de Windsor Municipalité régionale de Waterloo Services sociaux de London Services sociaux du comté de Brant Services sociaux du comté de Bruce Services sociaux du comté de Grey

Région du Sud-Est

MSSC

Bureau de Brockville

CONSULTATIONS

Bureau de Hawkesbury Bureau de secteur d'Ottawa Bureau de secteur de Kingston Bureau de secteur de Peterborough Bureau régional de Kingston

Municipalités

Canton de Dummer, Warsaw Services sociaux de Brockville Services sociaux de Kingston

Région du Nord

MSSC

Bureau de district de North Bay
Bureau de district de Sault-Sainte-Marie
Bureau de district de Thunder Bay
Bureau de district de Timmins
Bureau de Keewatin
Bureau de Kirkland Lake
Bureau de la région du Nord, Sault-Sainte-Marie
Bureau de Sudbury

Municipalités

Département des services sociaux de Sudbury Département des services sociaux de Thunder Bay Département des services sociaux de Timmins

SÉANCES DE CONSULTATION SUPPLÉMENTAIRES

Armée du salut (Toronto, le 27 mars 1987) Association of Municipalities of Ontario (A

Association of Municipalities of Ontario (AMO) (Toronto, le 26 mars 1987)

Atelier sur le workfare du congrès annuel de l'Amo (Toronto, le 26 août 1986)

Centraide de l'Ontario (Toronto, le 25 mars 1987)

Christian Resource Centre Self Help House (Toronto, le 18 septembre 1986)

Cliniques juridiques du Sud-Ouest et de l'Ontario (Toronto, le 18 septembre 1987)

Comité de la planification et des priorités des chefs de l'Ontario (Toronto, le 10 novembre 1987)

ANNEXE F

Commission de révision de l'aide sociale et son personnel (Toronto, le 20 février 1987) Direction des services aux personnes handicapées, MSSC (Toronto, le 27 mars 1987) Évaluation du Programme de création de débouchés (Toronto, le 18 septembre 1987) Fédération du travail de l'Ontario (FTO) (Toronto, le 27 mars 1987) Homes First Society - projet du 90, rue Shuter (Toronto, le 18 septembre 1986) Métallurgistes unis d'Amérique (Toronto, le 27 mars 1987) Ministère de la Formation professionnelle (Toronto, le 17 septembre 1987) Ontario Legal Aid Clinics Steering Committee (Toronto, le 24 octobre 1986) Ontario Municipal Social Services Association (OMSSA) (Toronto, le 30 avril 1987) Ontario Native Welfare Administrators Association (ONWAA) (Toronto, le 8 août 1986) Opportunity for Advancement (The Poverty Game) (Toronto, le 29 avril 1987) Programme d'aide au logement d'urgence (Toronto, le 23 janvier 1987) Refuge pour les familles Woodgreen Red Door (Toronto, le 19 septembre 1986) Rencontres de zone et congrès annuel de l'omssa (Ottawa, du 7 au 10 juin 1987) Street Haven at the Cross Roads (Toronto, le 18 septembre 1986) Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) (Toronto, le 25 mars 1987) Travailleurs canadiens de l'automobile (TCA) (Toronto, le 27 mars 1987)

Welfare Rights Group (Toronto, le 25 mars 1987)

Annexe G

Documents de travail

On peut consulter les documents suivants en communiquant avec :

Direction du maintien du revenu Ministère des Services sociaux et communautaires 3° étage, Édifice Hepburn Queen's Park (Toronto) M7A 1E9

Rapports de recherche

ABNER, Erica. Equality Rights in the Context of Distributive Legislation. Mai 1987.

AGARD, Ralph. Access to the Social Assistance Service Delivery Systems by Various Ethno-Cultural Groups. Juillet 1987.

BEATTY, Harry. Discretionary Decision-Making, Equity, and Social Assistance. Mai 1987.

BURT PERRIN ASSOCIATES. A Review of Training and Educational Programs for Social Assistance Recipients Entering the Labour Force. Mars 1987.

BYRNE, Des. Canada Assistance Plan (CAP). Février 1987.

DICKSON, Mary Louise. Treatment of Assets and Estates Under Social Assistance. Avril 1987.

EVANS, Patricia M. A Decade of Change: The FBA caseload, 1975-1986. Juin 1987.

GORLICK, C.A. Social Assistance and Student Aid: Who Is Responsible?. Août 1987.

O

ANNEXE G

GUTIERREZ, Anne Marie. An Act to Provide for Freedom of Information and the Protection of Individual Privacy. Octobre 1987.

GUTIERREZ, Anne Marie. The Interaction of Criminal Law and the Income Maintenance System in Ontario. Mai 1987.

HARDING, Michele. The Relationship Between Economic Status and Health Status and Opportunities. Mars 1987.

HOGAN, Mary L. Immigrants and Social Assistance. Mai 1986.

HUGHES, Colin. Policy Issues in the Provision of Income Maintenance Allowances for the Support of Foster Children. Avril 1987.

IRVING, Allan. From No Poor Law to the Social Assistance Review: A History of Social Assistance in Ontario, 1791-1987. Juillet 1987.

LEATCH, Joanne. Procedural Fairness in the Social Assistance System. Août 1987.

LIGHTMAN, Ernie. Work Incentives and Disincentives in Ontario. Février 1987.

MUSZYNSKI, Leon. Alternatives to Welfare. Mars 1987.

NAPIER, Barry D. Advocacy in Ontario's Social Assistance System. Mai 1987.

PARRACK, Judy. The Interrelationship Between Social Assistance and Family Law. Avril 1987.

PEAT MARWICK AND PARTNERS. Welfare Fraud and Overpayment. Septembre 1987.

PIGOTT, Tony. Preparing for Change: A Public Communication Plan to Coincide with Changes to the Ontario Social Assistance System. Novembre 1987.

RAYCHABA, Brian. A Report on the Special Needs of Youth In/From the Care of the Child Welfare System. Mars 1987.

ROSS, David. Benefit Adequacy in Ontario. Mars 1987.

ROSS, Heather. First Nations Self-Government. Septembre 1987.

DOCUMENTS DE TRAVAIL

SPR ASSOCIATES INC. Housing and the Poor. Mai 1987.

STAPLETON, John. Future Directions for Categorical Eligibility. Mars 1987.

WAIN, Sandra. The Impact of the Charter of Rights on Social Assistance. Mai 1987.

Documents de travail

Ces documents, rédigés à la demande du Comité, traitent de problèmes particuliers sur lesquels le Comité s'est penché durant ses travaux.

CARTER, Pauline/OMSSA. A Report on Child Care Services in Ontario. Mai 1987.

HESS, Melanie. Education and Skill Requirements for Future Employment. Avril 1987.

HESS, Melanie. Food Banks: Their Development and Use by Social Assistance Recipients. Avril 1987.

HESS, Melanie. An Overview of Poverty in Ontario. Juin 1987 (revisé mars 1988).

HESS, Melanie. Public Attitudes Toward Work. Avril 1987.

HESS, Melanie. Technological Change: Its Meaning and Impact on Employment. Avril 1987.

HESS, Melanie. Traditional Workfare: Pros and Cons. Avril 1987.

HESS, Melanie. Trends in Population and Family Composition. Avril 1987.

HESS, Melanie. Unemployment: Its Impact on the Individual Well-Being. Avril 1987.

HESS, Melanie. Women: Labour Force Participation and Its Implications. Avril 1987.

HESS, Melanie. The Working Poor: Their Dilemma and Assistance Through Provincial Income Supplementation Programs. Avril 1987.

JOHNSTON, Patrick. Guaranteed Annual Income in Theory and in Practice. Avril 1987.

STAPLETON, John. The Process of Establishing Disability Under Social Assistance in Ontario. Avril 1987.

9

ANNEXE G

WEISBERG, Terese. Vocational Rehabilitation Services and the Social Assistance System: An Examination of the Interface. Août 1987.

Rapports des groupes consultatifs

Ces rapports sont le résultat des délibérations de certains des groupes présentés à l'annexe C.

Groupe consultatif des collectivités ethniques. *Report on Multiculturalism and Social Assistance*. Août 1987.

Groupe consultatif des personnes handicapées. Report...to the Social Assistance Review Committee. Juin 1987.

Groupe consultatif des chefs de famille monoparentale. Report... to the Social Assistance Review Committee. Juin 1987.

Annexe H

Questions le plus fréquemment

soulevées

Après avoir analysé les mémoires qu'il a reçus, le Comité a calculé le nombre de fois que l'on y retrouve les questions suivantes.

La suffisance des prestations	648
La charge de travail et l'attitude du personnel	515
Les modalités d'encouragement au travail	476
Les questions relatives à l'invalidité	336
L'information et l'accessibilité	248
La structure de prestation des services	246
Les modalités de soutien au logement	240
Les besoins particuliers	226
Le logement	218
Les faibles salariés	207
Les modalités d'examen des ressources financières	201
Le système fédéral	197
L'emploi	178
L'éducation	164
La complexité des prestations	162
Les éléments particuliers	155
Les droits	140
La définition de l'entité des bénéficiaires	134
Les chefs de famille monoparentale	131
Les collectivités ethniques	117
Les enfants	. 114
Le counseling	110
La commission de révision de l'aide sociale	106
Les pensions alimentaires octroyées par les tribunaux	104
La conformité	95

ANNEXE H

La jeunesse	94
Le travail et l'aide sociale	93
La formation	86
Les avantages et les services en nature	80
L'admissibilité par catégorie	64
Le versement direct des prestations	62
Les relations de travail	38
La technologie	22
Les bénéficiaires autochtones	16
Le coût de l'aide sociale	8
La commission pour l'administration de l'aide sociale	5

Annexe I

Recommandations

Chapitre 4

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

- 1. La Loi sur les prestations familiales et la Loi sur l'aide sociale générale devraient être fusionnées en une seule et il ne devrait y avoir qu'une seule structure de prestations pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale.
- **2.** Les requérants âgés de 18 à 20 ans qui vivent dans leur famille et qui sont dans le besoin devraient être admissibles à l'aide sociale de plein droit.
- **3.** Les requérants âgés de 16 ou 17 ans qui vivent seuls devraient être admissibles à l'aide sociale, sous réserve de leur participation à des services particuliers de planification des possibilités.
- **4.** Les revendicateurs du statut de réfugié dans le besoin devraient être admissibles à l'aide sociale, quel que soit leur statut en vertu de la Loi sur l'immigration.
- **5.** Le gouvernement fédéral devrait accorder aux revendicateurs du statut de réfugié un permis de travail jusqu'à ce qu'il ait pu établir le bien-fondé de leur requête.
- **6.** Le projet de loi C-55 devrait permettre aux revendicateurs du statut de réfugié dans le besoin d'être admissibles à l'aide sociale en attendant les résultats de la première étape de la nouvelle procédure d'octroi du statut de réfugié. Une fois admis à l'étape suivante, ils devraient y être admissibles jusqu'à la décision finale.
- 7. Le fait qu'un enfant ne fréquente pas l'école ne devrait pas être un motif de son inadmissibilité à l'aide sociale.
- 8. Avec la possible exception de ceux qui prennent part à un conflit de travail, aucun

ANNEXE I

résident de l'Ontario ne devrait être déclaré automatiquement inadmissible à l'aide sociale. Les demandes devraient être évaluées en fonction des besoins seulement.

- **9.** À court et à moyen terme, il conviendrait de ramener à trois le nombre des catégories de l'aide sociale, à savoir :
- les personnes handicapées;
- les personnes nécessiteuses qui doivent participer au processus de planification des possibilités;
- les personnes nécessiteuses qui sont encouragées à participer à un tel processus, mais qui n'y sont pas tenues.
- 10. Une nouvelle définition, celle de la "personne handicapée", doit remplacer les définitions actuelles de l'inaptitude permanente au travail et de l'invalidité. Cette nouvelle définition doit s'inspirer de la notion qu'une personne handicapée l'est à la suite d'une incapacité et d'une invalidité (selon la définition de l'Organisation mondiale de la santé) pendant une période de temps prolongée.
- 11. Le ministère des Services sociaux et communautaires doit ébaucher des normes et des lignes directrices générales permettant d'établir une nouvelle définition de l'invalidité après consultation, entre autres, de l'Association médicale de l'Ontario.
- **12**. On devrait éliminer la catégorie des personnes temporairement inaptes au travail pour des raisons médicales.
- **13.** L'aide sociale et les Services de réadaptation professionnelle devraient employer la même définition de l'invalidité (ou du handicap).
- **14.** Afin d'harmoniser davantage les deux systèmes, il faudrait mettre à la disposition de toutes les personnes handicapées bénéficiaires de l'aide sociale l'allocation de résidence secondaire offerte aux bénéficiaires des Services de réadaptation professionnelle.
- **15.** On devrait porter à 16 ans l'âge minimum d'admissibilité à l'aide sociale pour les personnes hàndicapées.
- **16.** La prestation aux parents de famille d'accueil devrait être maintenue à titre de programme déjà établi de soutien à la famille. Les objectifs et critères du programme devraient être clairement définis par la loi.

RECOMMANDATIONS

- 17. Il est inutile de prendre des mesures spéciales pour surveiller l'éducation des enfants faisant l'objet de prestations aux parents de famille d'accueil. Cependant, le gouvernement devrait prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de l'intervention des sociétés d'aide à l'enfance lorsqu'on leur fait part d'inquiétudes concernant le bien-être d'un enfant.
- **18.** On devrait maintenir les taux d'aide financière plus élevés versés aux parents de famille d'accueil par le système de protection de l'enfance afin de refléter les normes très strictes de ce système en matière d'éducation. Les taux d'aide sociale et les prestations aux parents de famille d'accueil devraient être les mêmes et d'un niveau suffisant. Il faudrait maintenir l'écart actuel entre ces taux jusqu'à ce que le système atteigne l'objectif de la suffisance afin de souligner le rôle particulier de ces prestations à titre de mesure de soutien à la famille.
- **19.** La prestation aux parents de famille d'accueil ne devrait plus relever d'une loi sur l'aide sociale, mais plutôt d'une loi axée sur les enfants telle que la Loi sur les services à l'enfance et à la famille.
- **20.** On devrait fusionner le Programme des services particuliers à domicile et le programme de prestations pour enfants handicapés, et faire relever ce nouveau programme unique de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille. Le nouveau programme serait alors offert à tous les enfants handicapés. Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait procéder rapidement à la fusion de ces deux programmes.
- **21.** La définition des termes "conjoint" et "parent" employée dans la Loi sur le droit de la famille devrait servir à définir l'entité bénéficiaire de l'aide sociale.
- **22.** Un couple devrait recevoir les mêmes prestations que deux personnes seules.
- **23.** Le premier enfant d'une famille monoparentale devrait recevoir les mêmes prestations que le deuxième adulte d'une famille comprenant deux adultes.
- **24.** La structure des taux accordés au titre des enfants devrait prévoir des prestations égales pour tous les enfants d'une famille comptant deux adultes et pour tous les enfants, sauf l'aîné, d'une famille monoparentale, avec d'autres distinctions ne dépendant que de l'âge des enfants.
- 25. L'un ou l'autre conjoint peut être le requérant, au choix de la famille. Si les

ANNEXE I

personnes en cause n'arrivent pas à se mettre d'accord, les prestations devraient être partagées également entre les deux.

- **26.** Les mères âgées de moins de 17 ans et les handicapés âgés de 16 ou 17 ans qui vivent chez leurs parents devraient être considérés comme des requérants distincts.
- **27.** Lorsqu'une prestation autre qu'une pension alimentaire revient à un enfant, et qu'on la met de côté pour ses besoins futurs, cette somme ne devrait pas être traitée comme un revenu de la famille.
- **28.** L'examen des ressources financières devrait être assoupli pour favoriser la transition vers la stabilité et l'autonomie.
- **29.** On devrait maintenir l'examen des besoins comme moyen principal d'évaluer les ressources financières des requérants, en plus de simplifier cet examen et les formalités de demande.
- **30.** Il faudrait immédiatement porter tous les plafonds de biens aux niveaux les plus élevés actuellement permis et prévoir de négocier avec le gouvernement fédéral leur relèvement ultérieur. On devrait augmenter immédiatement tous les plafonds dans une proportion au moins égale à la hausse de l'inflation depuis la dernière augmentation, qui remonte à 1981 (soit une hausse de 50 %), sous réserve de l'approbation du Régime d'assistance publique du Canada.
- **31.** On devrait prévoir un délai de grâce d'au moins six mois, pendant lequel les personnes qui participent au processus de planification des possibilités ne devraient pas être obligées de vendre des biens rattachés à leur petite entreprise ou à leur exploitation agricole, des biens familiaux ou d'autres biens définis.
- **32.** Une certaine souplesse devrait caractériser la définition des liquidités. Le traitement actuel des catégories de biens est vague et variable, et devrait être remplacé par un ensemble de règles claires, compréhensibles et uniformes.
- **33.** On devrait formuler des lignes directrices visant à permettre à tous les bénéficiaires d'économiser en prévision de l'acquisition de biens nécessaires au-delà du plafond permis.
- 34. Il convient d'élaborer, en collaboration avec les collectivités ethniques et

RECOMMANDATIONS

autochtones, un ensemble de règles et de méthodes visant le traitement des biens ayant une importance culturelle.

- **35.** On ne devrait pas rejeter systématiquement une demande d'aide sociale soumise par le propriétaire d'une résidence secondaire; cette dernière devrait plutôt être considérée comme un bien liquide si elle peut effectivement être vendue et si son propriétaire peut toucher le produit de cette vente.
- **36.** La règle relative à la disposition de biens moyennant une contrepartie insuffisante devrait être modifiée de sorte qu'elle ne s'applique qu'aux transactions conclues dans l'année qui précède la demande d'aide sociale.
- **37.** Les petites et moyennes successions ne devraient pas être considérées comme des liquidités à la condition que leur actif soit affecté conformément à un plan approuvé. On devrait approuver les plans qui permettent d'utiliser cet actif pour répondre à des besoins particuliers en matière de santé, d'éducation ou de vie en société.
- **38.** Il faut justifier de manière claire, compréhensible et accessible le traitement du revenu, de façon à expliquer et à motiver les quatre démarches différentes adoptées en fonction de la nature du revenu et des raisons pour lesquelles le bénéficiaire le touche :
- revenu non gagné: entièrement exempté
- revenu non gagné : partiellement exempté
- revenu non gagné: entièrement récupéré
- revenu gagné (examiné au chapitre 6).
- **39.** À court terme, il faudrait adopter des règles permettant l'exemption de l'aide raisonnable accordée par des parents et amis lorsque cette aide a pour but de répondre à des besoins que l'aide sociale ne prend pas encore en charge.
- **40.** Dans le cas où une personne touche des prestations d'un programme de remplacement du salaire, tel que l'indemnisation des accidents du travail, tout en bénéficiant d'exemptions de gains dans le cadre de l'aide sociale, le revenu touché du programme de remplacement du salaire devrait être traité de la même manière que le salaire lui-même.
- **41.** Il faudrait établir une politique définissant clairement les circonstances dans lesquelles le bénéficiaire est réputé avoir des ressources à sa disposition.

ANNEXE I

- **42.** Le gouvernement fédéral devrait prendre les mesures nécessaires pour faire respecter les accords de parrainage, pour veiller à ce que les provinces puissent les faire respecter ou pour permettre aux personnes parrainées de les faire respecter.
- **43.** Il faudrait réduire la durée de l'accord de parrainage à cinq ans ou jusqu'à la date de naturalisation de la personne parrainée, selon la première des deux éventualités.
- **44.** Les immigrants parrainés devraient pouvoir recevoir de l'aide sociale en fonction de leurs besoins.
- **45.** Il faudrait demander aux immigrants parrainés de faire valoir leurs droits à une pension alimentaire en vertu du droit de la famille. Si l'immigrant parrainé ne veut pas s'en charger, le gouvernement devrait le faire à sa place.
- **46.** Il faudrait établir des règles très claires en ce qui a trait aux obligations alimentaires et aux circonstances dans lesquelles il faudrait les faire respecter.
- **47.** Le traitement du revenu agricole par le système d'aide sociale devrait être remanié en fonction d'une politique du revenu agricole qui permette aux fermiers de consolider leur exploitation et d'explorer d'autres sources de revenu, tout en conservant leur droit à l'aide sociale.
- **48.** Il faudrait utiliser la méthode du panier de biens comme mesure de la suffisance de toutes les allocations, sauf celle de logement. Une telle démarche devrait tenir compte de l'opinion d'experts et des habitudes de consommation réelles.
- **49.** Le processus d'établissement des taux devrait être enchâssé dans une loi, tout comme l'obligation de soumettre toute modification de ce processus à l'Assemblée législative. Cette loi devrait exiger, au minimum, une indexation annuelle des taux fondée sur l'Indice des prix à la consommation. Elle devrait aussi prévoir une révision quinquennale de la définition du panier de biens et des taux en vigueur par un comité externe relevant d'un comité permanent de l'Assemblée législative.
- **50.** Il faudrait supprimer toutes les "zones" de remboursement actuelles et rembourser les frais réels de logement jusqu'à concurrence d'un certain plafond. Les frais de logement devraient inclure tous les frais de chauffage et d'électricité et, si ces derniers excèdent le plafond fixé, on devrait quand même les rembourser à 100 %.

- **51.** La moyenne des frais réels de logement devrait constituer le plafond de remboursement de ces frais. On pourrait déterminer cette moyenne en se fondant sur l'enquête sur les logements locatifs de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.
- **52.** Pour tenir compte des écarts régionaux, il faudrait établir une norme fixe pour tout l'Ontario, et accorder un autre subside pour les régions où les frais de logement sont plus élevés.
- **53.** Au premier stade, on devrait rembourser aux bénéficiaires la totalité de leurs frais réels de logement jusqu'à concurrence d'un plafond fixé à la limite supérieure de l'allocation de logement actuelle.
- **54.** Pour résoudre l'inégalité entre les pensionnaires et les autres bénéficiaires en matière d'allocation de logement, il faudrait accorder immédiatement une prestation spéciale aux pensionnaires pour les aider à couvrir leurs frais de logement "cachés", leurs frais de transport et d'habillement, et leurs besoins personnels.
- **55.** Il faudrait abolir la distinction entre les taux d'hébergement à but lucratif et ceux à but non lucratif.
- **56.** Les politiques relatives au financement et à la facturation des maisons régies par la Loi sur les foyers pour déficients mentaux devraient être dissociées du processus d'établissement des taux. Les bénéficiaires vivant dans ces foyers devraient toucher les mêmes prestations que s'ils vivaient dans leur collectivité, et tous les autres fonds requis par ces établissements devraient provenir directement de leur budget d'exploitation. Le problème du partage des frais devrait faire l'objet de négociations avec le gouvernement fédéral dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.
- **57.** Nous ne recommandons aucun changement dans les politiques de financement et de facturation des établissements pour personnes âgées. Cependant, il faudrait examiner le placement des personnes plus jeunes dans des établissements pour personnes âgées, pour s'assurer qu'un tel placement convient aux personnes concernées.
- **58.** L'allocation de menues dépenses devrait être appelée l'allocation pour besoins personnels, pour indiquer l'usage auquel elle est destinée.
- 59. Il faudrait immédiatement porter l'allocation pour besoins personnels au taux le

plus élevé accordé maintenant aux personnes âgées, et la verser à ce taux à tous ceux qui y ont droit. Il faudrait établir des directives bien définies quant à l'objet de cette allocation. Elle ne devrait pas servir aux besoins essentiels, puisque ceux-ci devraient être couverts par les subventions versées à l'établissement.

- **60.** Nous recommandons le versement d'une allocation pour besoins personnels aux pensionnaires des établissements, tels que les hôpitaux psychiatriques, qui ne la touchent pas encore.
- **61.** Nous recommandons une démarche fondée sur l'assurance d'un "bien-être frugal" en ce qui concerne les besoins essentiels; cette démarche chercherait à réduire le sentiment d'humiliation ressentie par les bénéficiaires, et à leur permettre de s'intégrer à leur collectivité, de devenir autonomes et de pouvoir exercer un certain choix.
- **62.** Les taux du Régime de revenu annuel garanti pour handicapés les plus élevés devraient être relevés au niveau de ceux du Régime de revenu annuel garanti pour personnes âgées jusqu'à ce que de nouvelles études permettent d'établir un taux approprié pour les personnes handicapées.
- **63.** Des besoins particuliers, comme ceux qui se rapportent aux soins de santé, devraient être financés et fournis, dans la mesure du possible, par des programmes desservant la population dans son ensemble.
- **64.** Tout besoin particulier nécessaire à la satisfaction des besoins essentiels d'un bénéficiaire devrait faire l'objet d'une prestation obligatoire. Il faudrait prévoir des fonds pour subvenir aux besoins particuliers qui portent sur des éléments désirables mais non essentiels. Ces derniers devraient continuer d'être traités comme des besoins facultatifs.
- **65.** Les distinctions d'âge entre les enfants ne devraient plus exister dans leur forme actuelle. Il ne devrait y avoir que deux taux : un pour les enfants de 12 ans et moins, et un pour les enfants de plus de 12 ans.
- **66.** La distinction entre les hommes et les femmes âgés de 60 à 64 ans devrait être immédiatement abolie. Toutes les distinctions se rapportant à l'âge devraient être supprimées à mesure que la structure des taux se rapproche d'un niveau de suffisance.

- **67.** Les taux pour personnes seules aptes ou inaptes au travail devraient être égalisés au taux le plus élevé.
- **68.** Il n'est pas nécessaire d'adopter une structure de taux régionale, sauf dans le cas de l'allocation de logement et l'allocation spéciale versée aux bénéficiaires des régions éloignées du Nord.
- **69.** À court terme, le calcul des prestations devrait comprendre le montant moyen mensuel des avantages en nature.
- **70.** Le gouvernement devrait trouver le moyen d'harmoniser les critères d'examen des besoins dans les différents programmes, de manière à abolir les différences importantes qui se produisent lorsque ces programmes fonctionnent indépendamment les uns des autres.

Chapitre 5

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS ET LES RESSOURCES HUMAINES

- **71.** Le soutien du revenu et la planification des possibilités devraient être institués comme formes d'assistance distinctes mais complémentaires, et faire partie intégrante du système d'aide sociale restructuré.
- **72.** La planification des possibilités devrait être un élément obligatoire du système d'aide sociale restructuré.
- **73.** Le soutien du revenu et la planification des possibilités, fonctions reliées mais distinctes, devraient être assurés par deux personnes différentes.
- **74.** Il faudrait étudier la possibilité de confier aux organismes communautaires multiservices et autres actuels la responsabilité d'offrir le programme de planification des possibilités.
- **75.** Les organismes ayant l'expérience de répondre aux besoins particuliers de certains bénéficiaires devraient, lorsque cela est possible, avoir la possibilité de servir d'agents de prestation de la planification des possibilités.
- **76.** La planification des possibilités devrait, dans le cas des personnes handicapées, être assurée par le Programme des services de réadaptation professionnelle, qui devrait

entretenir des rapports formels avec le système d'aide sociale.

- **77.** Il faudrait élargir le mandat du Programme des services de réadaptation professionnelle de sorte que l'on mette la planification des possibilités à la portée de toutes les personnes handicapées dans le but de favoriser leur autonomie par différents moyens, y compris l'emploi. Il y aurait lieu de modifier le nom du programme pour indiquer ce changement.
- **78.** Le droit aux prestations des bénéficiaires handicapés, chefs de famille monoparentale, âgés ou temporairement inaptes au travail devrait être sans réserve; ces bénéficiaires devraient cependant avoir accès et être invités à participer au processus de planification des possibilités.
- **79.** Les bénéficiaires qui ne sont ni handicapés, ni chefs de famille monoparentale, ni âgés, ni temporairement inaptes au travail devraient être tenus de participer au processus de planification des possibilités pour avoir droit à toutes les prestations de l'aide sociale.
- **80.** L'obligation de participer au processus de planification des possibilités devrait être sous réserve de l'offre en bonne et due forme des services d'un planificateur des possibilités et être accompagnée de mesures destinées à protéger les droits des bénéficiaires.
- **81.** La province devrait établir et modifier au besoin des normes provisoires en ce qui concerne le nombre des cas confiés aux travailleurs de première ligne dans le cadre des programmes de l'aide sociale générale et des prestations familiales.
- **82.** La province devrait immédiatement augmenter son personnel pour assurer la présence de travailleurs de réserve ou suppléants là où cela est nécessaire.
- **83.** La province devrait établir des normes relatives à la charge de travail des employés du système et se doter d'un mécanisme lui permettant de surveiller de manière permanente l'évolution du nombre des cas confiés aux travailleurs et leur charge de travail.
- **84.** La province devrait mettre immédiatement sur pied un comité provincialmunicipal sur la formation, chargé d'élaborer un programme complet de formation à l'intention des travailleurs de première ligne et du personnel cadre et de bureau.

- **85.** La province devrait s'efforcer de faire participer de son mieux les membres du personnel actuel du système à l'élaboration et à la mise en œuvre des modifications à court et à long terme qui s'imposent dans le domaine des ressources humaines.
- **86.** Le système d'aide sociale devrait se doter, à l'échelon local, des mécanismes susceptibles d'encourager les bénéficiaires à se prononcer sur l'aide qu'ils reçoivent.
- **87.** Il faudrait instituer un comité permanent provincial-municipal des ressources humaines.

Chapitre 6

VERS L'AUTONOMIE

- **88.** Le gouvernement fédéral et la province devraient accroître leur soutien aux mesures de développement économique communautaire adoptées par les régions de la province où le chômage élevé est chronique.
- **89.** Le gouvernement provincial devrait favoriser l'élaboration de modalités de travail plus flexibles dans les secteurs public et privé.
- **90.** La somme forfaitaire de retrait du système devrait être également versée au prorata aux bénéficiaires qui acceptent un emploi à temps partiel.
- **91.** Il faudrait abolir les restrictions relatives au travail à plein temps imposées aux chefs de famille monoparentale bénéficiaires des prestations familiales.
- **92.** Les personnes seules et les chefs de famille vivant avec un conjoint devraient avoir droit à l'aide sociale générale, même lorsqu'ils travaillent à temps plein.
- **93.** Le Ministère devrait fonder tous les calculs se rapportant à l'aide sociale sur le gain net tiré d'un emploi rémunéré.
- **94.** Il faudrait immédiatement augmenter le montant de l'exemption des frais associés au travail et l'étendre d'office à tous les bénéficiaires admissibles. On devrait aussi accorder des exemptions au-delà de ce montant, mais seulement pour le coût réel de frais déterminés d'avance.
- **95.** On devrait permettre aux bénéficiaires de déduire leurs frais de garderie à titre d'exemption des frais associés au travail.

- **96.** Le Ministère devrait augmenter le montant alloué comme exemption de base aux bénéficiaires de l'aide sociale et à ceux des prestations familiales.
- **97.** Tout revenu dépassant le niveau des exemptions permises devrait être soumis à un taux de réduction de 66,66 % pour tous les prestataires.
- **98.** Les dispositions relatives à l'étalement du revenu devraient être maintenues, et toutes les périodes d'étalement, portées à six mois, pour permettre à tous les bénéficiaires et à leur conjoint d'en bénéficier au même titre.
- **99.** Le revenu tiré des programmes de formation et de préparation à l'emploi devrait être traité de la même façon que celui tiré d'un emploi.
- **100.** La province devrait tout de suite commencer à négocier avec le gouvernement fédéral pour mettre sur pied un programme global de supplément de revenu pour augmenter les gains des petits salariés.
- **101.** Le Programme d'encouragement au travail pourrait, si on le réorganisait et le restructurait, servir de base au programme de supplément de revenu de l'Ontario.
- **102.** La réforme de l'aide sociale doit viser à intégrer et à harmoniser le plus possible les éléments du système d'aide sociale, du programme de supplément de revenu et du salaire minimum, de manière à encourager au maximum les bénéficiaires de l'aide sociale à trouver dans le travail la source de leur autonomie.
- **103.** Le gouvernement provincial devrait multiplier ses efforts pour lutter contre l'analphabétisme.
- **104.** Le financement des cours de rattrapage en lecture et en écriture destinés aux adultes devrait se faire principalement par le biais d'organismes communautaires bénévoles.
- **105.** Les cours d'alphabétisation destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale devraient être offerts dans le cadre de programmes généraux d'alphabétisation offerts à l'ensemble de la population.
- **106.** Le ministère des Collèges et Universités, par le truchement du Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario, devrait être le seul responsable de la prestation

d'une aide financière suffisante pour permettre aux étudiants économiquement faibles qualifiés, y compris les bénéficiaires de l'aide sociale, de continuer leurs études dans des établissements de niveau postsecondaire.

- **107.** La province et les conseils de l'éducation devraient examiner la possibilité d'élargir graduellement les programmes publics d'éducation préscolaire.
- **108.** De concert avec le milieu des affaires et les syndicats, la province et les conseils de l'éducation devraient entamer l'élargissement des programmes d'éducation coopérative destinés aux élèves des écoles secondaires supérieures.
- **109.** La province et les conseils de l'éducation devraient élargir les programmes de garderie dans les écoles afin d'encourager les mères adolescentes à terminer leurs études secondaires et de leur donner les moyens de ce faire.
- **110.** L'Ontario devrait sérieusement envisager la mise sur pied, à l'intention des jeunes, d'un programme de travail bénévole à temps plein dans des services communautaires.
- **111.** Le droit aux prestations d'aide sociale ne devrait pas dépendre de l'exécution d'un travail quelconque.
- **112.** Il serait souhaitable de continuer de financer le Programme de création de débouchés.
- 113. Il serait souhaitable de donner priorité à l'évaluation de tous les programmes d'aide à l'emploi et de formation destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale pour déterminer s'ils facilitent l'entrée des participants sur le marché du travail.
- **114.** Il serait souhaitable de mettre sur pied une stratégie globale de formation qui regrouperait tous les programmes provinciaux d'aide à l'emploi et de formation professionnelle sous l'égide du même ministère.
- **115.** Il serait souhaitable d'accorder l'aide et le soutien nécessaires aux bénéficiaires qui désirent lancer une petite entreprise.
- **116.** Les chefs de famille monoparentale qui bénéficient de l'aide sociale et qui participent à des activités conçues pour accroître leur aptitude à l'autonomie devraient se voir garantir l'accès à des services de garderie subventionnés.

- 117. Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait mettre en oeuvre le Projet Possibilités de manière plus vigoureuse, notamment en adoptant des lignes directrices en matière de rémunération qui assurent aux personnes handicapées au moins l'équivalent du salaire minimum.
- 118. Tous les ministères pertinents devraient perfectionner et étendre la prestation de services intégrés, susceptibles de permettre aux personnes handicapées de maximiser leur capacité de vivre de manière autonome dans leur collectivité grâce, entre autres, au travail.
- **119.** Tant que le ministère de la Santé exigera une contribution pour les appareils et prothèses, il devrait accorder aux personnes qui ne peuvent se permettre cette contribution une allocation fondée sur l'examen de leur revenu.
- **120.** Les Services de réadaptation professionnelle devraient continuer à acheter de moins en moins de services à mesure que les ministères desservant l'ensemble de la population assureront de mieux en mieux la prestation de ces services aux personnes handicapées.
- **121.** Les Services de réadaptation professionnelle devraient aider les ministères et les services desservant l'ensemble de la population à mettre au point et à adapter leurs services dans le but de répondre efficacement aux besoins des personnes handicapées.
- **122.** On devrait envisager de modifier la Loi sur les services à l'enfance et à la famille pour prolonger la tutelle de la Couronne pendant la vie adulte, si le pupille y consent, et pour limiter le pouvoir des tribunaux de mettre fin aux tutelles de la Couronne de manière anticipée sans le consentement des pupilles concernés.
- **123.** Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait élaborer un profil global des bénéficiaires à long terme de l'aide sociale dans le but d'isoler les facteurs les plus importants de la durée et de la fréquence de leur dépendance.
- **124.** À titre de stratégie provisoire et jusqu'au lancement d'autres études, on devrait donner une considération spéciale aux mères seules qui commencent à recevoir de l'aide sociale, et surtout à celles qui sont jeunes et célibataires, pour qu'elles aient accès aux services conçus pour favoriser l'autonomie des bénéficiaires de l'aide sociale. Par ailleurs, on devrait accorder une considération particulière aux adolescentes enceintes et mères de famille.

125. On devrait entreprendre un examen automatique et exhaustif de la situation de chaque bénéficiaire non engagé dans la planification de ses possibilités, qui reçoit de l'aide sociale depuis deux années consécutives. L'objectif de cet examen est d'évaluer l'issue des tentatives précédentes de planification des possibilités et la nécessité d'offrir d'autres services susceptibles de diminuer le risque que le bénéficiaire finisse par dépendre à long terme de l'aide sociale.

Chapitre 7

LA PRESTATION DE L'AIDE SOCIALE

- **126.** Il y a lieu d'élaborer des normes susceptibles d'assurer que les bureaux d'aide sociale soient des milieux encourageants pour le personnel et pour les bénéficiaires.
- **127.** Les travailleurs de l'aide sociale et, en particulier, les planificateurs des possibilités devraient recevoir la formation qui leur permettrait de jouer le rôle de conseiller interne auprès des bénéficiaires dont ils s'occupent.
- **128.** Il serait bon d'informer les bénéficiaires de l'existence de conseillers ne faisant pas partie du système et de les encourager à avoir recours aux services de ces derniers, s'ils le désirent, et ce, dès leurs premières démarches auprès du système.
- **129.** Il serait bon d'étendre le réseau de bureaux communautaires d'aide juridique de façon à assurer aux requérants et aux bénéficiaires de l'aide sociale l'accès à des services d'assistance.
- **130.** Les avocats qui offrent des services de représentation en matière d'aide sociale dans le cadre de l'aide juridique devraient recevoir une formation spéciale.
- **131.** Les groupes communautaires d'entraide offrant ou cherchant à offrir des services efficaces d'assistance devraient recevoir l'appui financier et les encouragements dont ils ont besoin.
- **132.** Le système d'aide sociale doit être transparent et permettre à ses bénéficiaires d'avoir un accès total aux dossiers qui les concernent, depuis la première demande jusqu'à leur dernier recours en appel ou jusqu'au moment où ils cessent de bénéficier du système. Ce droit porte sur tout renseignement servant à étayer un rapport ou une décision, quelle que soit sa source.
- 133. Conformément à la nouvelle Loi ontarienne sur l'accès à l'information, le système

d'aide sociale doit, dans la mesure du possible, recueillir les renseignements personnels dont il a besoin auprès de ses bénéficiaires eux-mêmes. La Loi doit clairement énoncer les exemptions à cette règle.

- **134.** On doit examiner toutes les décisions prises dans le système d'aide sociale pour déterminer les pouvoirs discrétionnaires nécessaires dans chaque cas.
- **135.** On devrait s'efforcer d'améliorer la qualité des décisions discrétionnaires en favorisant la cueillette de renseignements exacts, l'application uniforme de la loi et des politiques, la formation du personnel et une révision plus efficace de ces décisions.
- **136.** La demande d'aide sociale ne devrait nécessiter, de la part du requérant, qu'une déclaration simplifiée indiquant qu'il est dans le besoin. Cette déclaration devrait contenir suffisamment de renseignements pour étayer l'admissibilité du requérant en vertu d'un système simplifié.
- **137.** La visite des domiciles ne devrait pas être automatique, mais avoir lieu seulement à la demande du requérant ou lorsqu'il est nécessaire de s'assurer que ce dernier n'abuse pas du système.
- **138.** Le système devrait adopter une nouvelle procédure pour établir l'admissibilité des requérants à la nouvelle prestation d'invalidité. Cette procédure devrait comporter les éléments suivants :
- Un médecin et un travailleur social soumettent leur rapport respectif à un arbitre médical.
- Cet arbitre a la compétence d'accorder la prestation. S'il décide de ne pas le faire, la demande est soumise à un comité professionnel d'examen, qui serait multidisciplinaire.
- Le requérant et son représentant devraient pouvoir assister aux délibérations du Comité professionnel d'examen.
- Les médecins devraient avoir l'obligation de remplir un rapport médical pour les requérants qui le leur demandent, et ce, moyennant rémunération. Les médecins qui rédigent de tels rapports devraient pouvoir bénéficier d'une protection appropriée en matière de responsabilité civile.
- Le requérant doit avoir accès à tous les rapports et à tous les autres renseignements qui le concernent.
- Le Conseil consultatif médical devrait être aboli.
- 139. Le gouvernement doit placer en tête de ses priorités des mesures visant à assurer

la prestation de l'aide sociale en français dans toute la province.

- **140.** Les commissions et les comités du système d'aide sociale devraient comprendre un plus grand nombre de membres des minorités ethniques et culturelles. On devrait engager, à tous les paliers du système, un plus grand nombre d'employés provenant des collectivités ethniques; on devrait aussi recruter, dans les diverses collectivités ethniques, les travailleurs qui sont en contact direct avec les requérants ne parlant pas l'anglais lorsque le nombre de ces derniers le justifie.
- **141.** On devrait affecter des ressources permettant aux requérants d'avoir accès à des interprètes lorsqu'ils en ont besoin. Le système d'aide sociale devrait diffuser davantage de renseignements sur ses services dans la langue de ses bénéficiaires.
- **142.** Il serait bon d'offrir au personnel de nouveaux programmes de formation axés sur les relations entre les ethnies et sur les échanges entre les cultures.
- **143.** Le système devrait demander aux organismes desservant les collectivités ethniques d'offrir aux membres de ces dernières des services d'information, de représentation, d'assistance, d'éducation communautaire, de consultation sur des cas précis, d'évaluation et d'orientation.
- **144.** Il serait bon d'examiner les méthodes actuelles d'évaluation des cas pour s'assurer qu'elles respectent la culture des bénéficiaires.
- **145.** Le système d'aide sociale doit pouvoir continuer d'effectuer des versements à des tiers, sous réserve des précautions suivantes :
- La Loi devrait préciser les critères permettant le versement des prestations à des tiers. À tout le moins, la preuve devrait être faite que le bénéficiaire n'a pas su jusqu'à présent, ou est susceptible de ne pas savoir, gérer ses affaires.
- Les décisions autorisant le versement des prestations à des tiers devraient faire l'objet d'un examen à intervalles réguliers.
- Les décisions portant sur le versement des prestations à un tiers doivent pouvoir faire l'objet d'un appel auprès de la Commission de révision de l'aide sociale.
- Lorsqu'un bénéficiaire désire faire cesser le versement de ses prestations à un tiers, c'est à ceux qui désirent maintenir cet arrangement que devrait revenir le fardeau de justifier sa nécessité.
- 146. Il serait bon de définir les qualités requises pour être fiduciaire et de préciser la

procédure de nomination de ces personnes. À ce titre, le système devrait se donner les moyens d'assurer la surveillance permanente de la conduite des fiduciaires et se doter d'une procédure de congédiement de tout fiduciaire qui agit à l'encontre des intérêts d'un bénéficiaire.

- 147. La Loi devrait interdire la saisie des prestations d'aide sociale.
- **148.** Le requérant auquel on refuse des prestations, ou le bénéficiaire dont on a l'intention d'annuler, de suspendre ou de réduire les prestations, devrait recevoir un avis approprié justifiant cette décision ou toute autre décision pouvant faire l'objet d'un appel.
- **149.** Avant tout appel devant la Commission de révision de l'aide sociale, il devrait pouvoir se tenir un examen interne et sans formalité d'une décision contestée. Cet examen devrait être dirigé par une personne qui n'a joué aucun rôle dans cette décision et qui n'est pas le supérieur hiérarchique de la personne qui l'a prise. Le requérant ou le bénéficiaire insatisfait devrait avoir le droit de se faire accompagner d'un conseiller à la rencontre d'examen, et lui ou son conseiller devrait avoir un accès total à son dossier.
- **150.** Lorsqu'un bénéficiaire porte appel de la réduction, de l'annulation ou de la suspension de ses prestations, il devrait automatiquement continuer à les toucher jusqu'à ce que la Commission de révision de l'aide sociale rende une décision finale.
- **151.** Si un requérant se voit refuser des prestations à l'étape de la première demande, il devrait pouvoir recevoir des prestations provisoires s'il en fait la demande à la Commission de révision de l'aide sociale et si l'examen de cette demande révèle qu'il connaîtrait des difficultés financières en attendant que son appel soit entendu.
- **152.** Les membres de la Commission de révision de l'aide sociale devraient être hautement qualifiés et recevoir une formation complète et continue afin d'être en mesure de s'acquitter de leurs tâches d'une manière appropriée.
- **153.** Il devrait être possible de porter appel des décisions concernant les prestations non obligatoires qui finiront par faire partie de la prestation de base. Une fois que ces prestations seront devenues obligatoires, le droit de porter appel ne devrait concerner que les décisions relatives à la prestation de base.
- 154. Lorsqu'on prend la décision de réduire les prestations d'un bénéficiaire parce

que ce dernier n'a pas participé au processus de planification des possibilités, il devrait lui être possible de porter appel du bien-fondé de ce plan dans le cadre de l'examen de cette réduction.

- 155. La Commission devrait immédiatement se doter de son propre service juridique.
- **156.** La procédure suivie par la Commission de révision de l'aide sociale, tant avant que pendant les recours en appel, ne devrait pas sembler menaçante et devrait faire preuve d'un grand respect de la dignité de chacun.
- **157.** Chaque cas devrait être entendu par trois membres de la Commission. Ce nombre pourra être modifié à mesure que la qualité des audiences s'améliorera.
- **158.** Les requérants devraient avoir accès à tous les documents versés dans le dossier du ministère ou de la municipalité, ainsi qu'aux dossiers de la Commission traitant de leur cas.
- **159.** La Commission devrait pouvoir lancer des assignations à la demande des parties ou de son propre chef.
- **160.** Les requérants ou les bénéficiaires qui reçoivent un avis de la décision de leur refuser des prestations, de les annuler, de les suspendre ou de les réduire, devraient avoir un délai de 15 jours pour demander un examen interne de cette décision. La décision prise à la suite de cet examen interne doit être rendue dans un délai de 10 jours suivant la date à laquelle on en a demandé la tenue. Le requérant ou le bénéficiaire dispose d'un autre délai de 15 jours suivant la date à laquelle il a reçu la décision prise à la suite de l'examen interne pour porter appel de cette décision auprès de la Commission. Si le bénéficiaire ne respecte pas cet échéancier, il s'expose à l'interruption du versement des prestations provisoires qu'il touche. Toutefois, le règlement devrait prévoir la possibilité de prolonger ces délais si les circonstances le justifient. Dans ce cas, le versement des prestations provisoires se poursuit.
- **161.** Les requérants devraient avoir droit aux services d'un conseiller juridique lorsqu'ils comparaissent devant la Commission de révision de l'aide sociale. Celle-ci devrait se donner les moyens d'informer les requérants de leur droit d'avoir recours à un conseiller juridique au moment où ils portent appel d'une décision. Elle devrait offrir les services d'un avocat de service pour ses audiences tenues dans les grandes villes. Les requérants vivant dans des petites villes devraient avoir accès, par le truchement d'une ligne

téléphonique sans frais, au bureau d'un avocat de service employé à plein temps et établi à Toronto.

- **162.** La Commission devrait accorder automatiquement un ajournement au requérant qui désire retenir les services d'un conseiller juridique. Par contre, si le conseiller juridique du requérant a déjà convenu d'une date d'audience, la Commission ne devrait accorder d'ajournement que dans des circonstances exceptionnelles.
- **163.** La Commission devrait informer les requérants qui comparaissent devant elle sans conseiller juridique de l'existence de services juridiques gratuits et des conséquences possibles de leur décision de ne pas s'en prévaloir.
- **164.** La Commission devrait se donner les moyens de produire un procès-verbal de chacune de ses audiences.
- **165.** La Commission devrait se donner les moyens de tenir des audiences complètement en français lorsqu'on le lui demande.
- **166.** La Commission devrait pouvoir offrir les services d'interprétariat dont ont besoin les clients dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais. La Commission devrait prendre soin de s'informer, avant la tenue de l'audience, de l'opportunité d'offrir les services d'un interprète au requérant.
- **167.** C'est au représentant de l'aide sociale qu'il revient de prouver le bien-fondé d'une décision visant à réduire, à suspendre ou à annuler les prestations versées à un requérant. Par contre, le fardeau de la preuve revient au requérant si la décision portée en appel est le refus d'une demande de prestation.
- **168.** La formation donnée aux membres de la Commission devrait traiter particulièrement de la question de la preuve, de l'importance à accorder aux déclarations et de l'évaluation de la crédibilité des témoignages. La loi devrait continuer de permettre au directeur ou à l'administrateur de l'aide sociale de présenter ses arguments dans une déclaration. La Commission devrait s'assurer de distribuer un exemplaire de ce document à toutes les parties au moins sept jours avant l'audience.
- **169.** Les audiences de la Commission devraient se tenir à huis clos à moins que le requérant ne demande qu'elles se tiennent en public.

- **170.** La Commission devrait avoir le pouvoir de confirmer, d'infirmer ou de modifier une décision prise par le directeur. Elle ne devrait renvoyer de question au directeur que pour qu'il mette à exécution une de ses ordonnances plutôt que pour qu'il prenne une décision dans le cas qu'elle étudie. Le directeur devrait recevoir un exemplaire des décisions de la Commission concernant son service.
- **171.** La Commission devrait publier sa décision dans un délai de 15 jours suivant la fin d'une audience; seules des raisons exceptionnelles peuvent motiver la prolongation de ce délai.
- **172.** Seuls les membres du jury d'une audience peuvent prendre une décision dans la cause entendue durant cette audience et c'est à un des membres de ce jury que revient la tâche de rédiger les motifs de la décision.
- 173. La Commission devrait être tenue de motiver ses décisions.
- **174.** La partie qui désire la tenue d'une audience de réexamen doit en faire la demande à la Commission. Cette dernière ne devrait se rendre à une telle demande que dans des circonstances exceptionnelles. Lorsqu'elle le fait, l'audience de réexamen doit se tenir comme une nouvelle audience.
- 175. La Commission devrait publier ses décisions et les répertorier, tout en assurant comme il se doit la confidentialité des renseignements personnels. En outre, la Commission devrait définir et faire connaître sa procédure.
- **176.** Le système devrait se livrer à des études de faisabilité, puis mettre en oeuvre des programmes pilotes dans les domaines suivants :
- la réduction ou l'élimination des systèmes de gestion manuelle des dossiers;
- la mise à jour en direct d'une banque de données et la production immédiate de chèques dans le but d'améliorer le système actuel;
- le virement électronique volontaire de fonds au moyen de dépôts directs dans les banques ou de cartes magnétisées
- l'établissement de budgets comparatifs pour les bénéficiaires;
- l'établissement de résumés personnalisés des prestations auxquelles ont droit les bénéficiaires; et
- l'adoption de systèmes destinés au personnel et susceptibles de permettre la surveillance des charges de travail et de la productivité, la diffusion de renseignements à

jour sur les services, ainsi que la formation et l'information quant aux politiques et aux méthodes.

- **177.** Dans le cadre du système d'aide sociale, on devrait entendre par fraude toute déclaration intentionnelle de faux renseignements, ou l'omission volontaire de renseignements, lorsque telle déclaration ou omission donne lieu au service de prestations qui n'auraient pas été accordées si la situation réelle du bénéficiaire avait été connue.
- 178. La province devrait mettre sur pied une unité centralisée, dotée d'un réseau approprié de bureaux locaux, qui aurait les responsabilités suivantes:
- déterminer l'étendue de la fraude dans le cadre du système d'aide sociale;
- mettre au point des méthodes de détection de la fraude qui soient compatibles avec les principes directeurs du système, et soumettre ces méthodes à des tests et à des évaluations;
- mettre au point des règles relatives à la détection de la fraude et aux poursuites, et en rendre les termes publics; et
- soumettre toute allégation de fraude à une enquête, et décider de l'opportunité d'entreprendre les poursuites judiciaires jugées nécessaires.
- 179. Il ne devrait pas être possible d'obtenir le remboursement d'un paiement excédentaire dû à une erreur administrative de la part de l'autorité qui a émis ce paiement. Exception doit être faite si le montant de cet excédent ou les circonstances indiquent clairement qu'il y a eu paiement excédentaire et que le bénéficiaire a consciemment ignoré ce fait.
- **180.** La période de récupération des paiements excédentaires dus à une erreur accidentelle du client devrait se limiter aux 12 derniers mois. Il devrait être possible d'obtenir le remboursement sous forme de déductions sur les versements à venir, sous réserve d'un appel auprès de la Commission de révision de l'aide sociale, s'il semble que de telles déductions causeraient de graves difficultés.
- **181.** Dans le cas d'un paiement excédentaire touché par une personne qui ne reçoit plus de prestations, il devrait exister une méthode efficace pour déterminer l'importance de l'excédent et en obtenir le remboursement, sous réserve du droit de porter appel auprès de la Commission de révision de l'aide sociale.

Chapitre 8

ADMINISTRATION ET FINANCEMENT

- **182.** Il serait souhaitable que la province endosse l'entière responsabilité quant à la définition des éléments essentiels du programme d'aide sociale, établisse les normes de prestation des services et veille à ce que ces normes soient respectées.
- **183.** Il serait souhaitable d'abolir la structure actuelle à deux paliers de prestation des services, qui fait la distinction entre les besoins à court terme et à long terme en fonction des catégories d'admissibilité.
- **184.** Il serait souhaitable que le palier de gouvernement responsable de l'administration de l'aide sociale dans une collectivité ou une région donnée de la province soit responsable des fonctions de soutien du revenu et de planification des possibilités.
- **185.** Lorsque cela semble nécessaire pour atteindre les objectifs fixés au programme, il serait souhaitable que le gouvernement provincial se charge de la prestation des services du nouveau programme d'aide sociale. La province ne devrait confier aux municipalités la responsabilité de la prestation des services que si ces dernières remplissent au moins les conditions suivantes :
- l'acceptation de tous les éléments du nouveau programme d'aide sociale;
- l'engagement d'élaborer un plan annuel de service, dont les buts et les objectifs seraient quantifiables, aux fins d'examen par la province;
- la mise sur pied d'une structure municipale viable prévoyant, notamment, l'administration du programme par un personnel spécialisé et engagé à temps plein;
- l'engagement de respecter les dispositions de la Loi sur les services en français;
- la preuve de capacités certaines en matière d'administration, de gestion du personnel, de gestion financière, ainsi que de mise sur pied de systèmes technologiques, de planification et de coordination;
- la preuve d'une capacité à collaborer avec l'ensemble de la collectivité et avec les autres organismes publics et privés qui s'occupent de la prestation des services de soutien social et d'aide à l'emploi au sein de la collectivité.
- **186.** Il serait souhaitable que, à court et à moyen terme, l'administration des programmes de soutien du revenu et de planification des possibilités offerts aux personnes handicapées revienne à la province.
- **187.** Il serait souhaitable que le gouvernement provincial exige la consolidation de l'aide sociale dans tous les comtés et districts non fusionnés. Il serait également

souhaitable qu'elle encourage et soutienne la consolidation des villes autonomes avec les comtés ou les districts environnants, là où ni l'importance de la population ni les ressources de l'une ou l'autre de ces administrations ne permettent de soutenir, d'une manière viable, une structure distincte de prestation des services. La province devrait être l'agent de prestation du programme dans les endroits qui n'ont pas mené à bien cette consolidation lors de l'adoption de la nouvelle loi sur l'aide sociale.

- **188.** Il serait souhaitable que la province commence d'ores et déjà à fixer les conditions que doivent respecter les municipalités pour devenir les agents de prestation des services, et à mettre sur pied un processus permettant d'évaluer la capacité des municipalités à s'occuper de la prestation des services du nouveau programme. Par ailleurs, il serait également souhaitable qu'elle commence à élaborer les modalités de planification des services en collaboration avec les municipalités et à se doter d'un système efficace de surveillance de la prestation des services par les municipalités.
- **189.** La province ne devrait pas étendre le programme actuel partiellement intégré dans de nouvelles municipalités sans d'abord s'assurer que chaque municipalité satisfait aux conditions de prestation des services du nouveau programme d'aide sociale. Il serait souhaitable que les endroits qui remplissent ces conditions assument la responsabilité de tous les cas qui relèveront éventuellement d'eux.
- **190.** Il serait souhaitable de transférer immédiatement au système provincial de prestation des services d'aide sociale la responsabilité de satisfaire aux besoins particuliers des personnes handicapées qui relève actuellement de l'aide supplémentaire offerte par les municipalités.
- **191.** Il serait souhaitable de mener une consultation sérieuse auprès des membres du personnel dont les rôles et les responsabilités sont appelés à changer, ainsi qu'auprès de leurs représentants, et de les inviter à participer à la planification et à la mise en oeuvre des modifications proposées.
- **192.** Comme signe de l'importance qu'elle accorde à cette question, la province devrait affecter plus de ressources à l'élaboration d'une politique d'aide sociale prévoyant une plus grande consultation de toutes les personnes concernées.
- **193.** La province devrait mettre au point un plan stratégique en faveur des personnes économiquement défavorisées, dans le but de guider la politique et les programmes de tous les ministères pertinents.

- **194.** La modification de l'organigramme et des responsabilités au sein du gouvernement ontarien devrait inclure le regroupement de tous les programmes d'aide à l'emploi destinés aux personnes défavorisées en un seul ministère. On pourrait, au besoin, étudier la faisabilité de confier les programmes relatifs à l'aide sociale et à l'emploi dans un seul nouveau ministère.
- **195.** Il faudrait améliorer la planification et la coordination, par la province, de l'aide sociale et des programmes connexes aux échelons régional et local :
- en uniformisant les structures géographiques des ministères pertinents, leurs cycles de planification et de financement, leurs modalités de délégation de l'autorité et leur utilisation des mécanismes locaux de planification; et
- en élaborant des plans régionaux ou locaux dotés d'objectifs quantifiables. De tels plans devraient comprendre un exposé des objectifs et des ressources attribués à l'aide sociale et aux services obligatoires reliés à l'emploi, tels que les garderies.
- **196.** Il faudrait lancer, à l'échelon local, des projets pilotes, qui permettront d'évaluer l'efficacité des différents modèles de planification et de coordination, à cet échelon, des services sociaux et de soutien destinés aux personnes défavorisées.
- **197.** Ce sont les paliers supérieurs de gouvernement qui devraient assumer la responsabilité financière intégrale des allocations et des prestations d'aide sociale.
- **198.** Il serait bon de modifier les accords de partage des frais entre la province et les municipalités afin que les administrations locales ne retirent pas un gain démesuré de la modification du partage des frais des allocations et des prestations d'aide sociale.
- **199.** Les municipalités devraient assumer une part des frais d'administration de l'aide sociale, notamment de la planification des possibilités. Une telle contribution devrait être obligatoire, même lorsque la municipalité n'offre aucun service d'aide sociale.
- **200.** Le Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux devrait terminer ses travaux en se guidant sur les recommandations relatives au financement exposées dans le présent rapport. Il devrait élaborer, en ce qui concerne les modalités de partage des frais d'administration, une proposition précise qui permettrait de tenir compte des diverses capacités financières des municipalités et de les décourager de refuser de prendre la responsabilité de la prestation des services.
- 201. À court terme, la totalité du financement de l'aide supplémentaire offerte aux

111

ANNEXE I

personnes handicapées devrait relever de la responsabilité de la province.

- **202.** À court terme, la province devrait financer 80 % du coût de l'aide spéciale accordée aux bénéficiaires de l'aide sociale générale, du moins en ce qui concerne les services qui devraient devenir obligatoires.
- **203.** Il faudrait, à court terme, envisager de réduire la part des frais d'administration de l'aide sociale à la charge des municipalités en en imputant une part à la province, à condition que cela n'ait pas pour effet de nuire aux accords à long terme de partage des frais.

Chapitre 9

LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES

- **204.** Les populations autochtones de l'Ontario doivent jouer un rôle à toutes les étapes de la réforme du système d'aide sociale dans la mesure où cette réforme concerne leurs collectivités, notamment lors de la rédaction du projet de loi et au cours du processus de mise en oeuvre du nouveau système.
- **205.** La province devrait amorcer des discussions sur le partage des frais des nouveaux programmes et des nouveaux services longtemps avant de les mettre en oeuvre.
- **206.** La province devrait offrir aux autochtones toutes les nouvelles prestations d'aide sociale et tous les nouveaux services connexes, que le partage de leurs frais soit prévu ou non en vertu de la Convention de 1965 sur le bien-être des Indiens.
- **207.** Il y a lieu de mettre un plus grand nombre de services communautaires à la disposition des bandes indiennes, particulièrement de celles qui sont établies dans des régions éloignées.
- **208.** Il y a lieu de reconnaître le rôle plus diversifié des administrateurs autochtones de l'aide sociale et de leur offrir la formation dont ils ont besoin pour se préparer à remplir ce rôle.
- **209.** Il y a lieu d'assurer le financement et le soutien de la coordination de l'aide sociale avec les autres programmes sociaux offerts dans les collectivités autochtones.
- **210.** Il y a lieu de lancer un programme soutenu de promotion sociale pour faire en sorte que les autochtones occupent davantage de postes supérieurs et de première ligne

au sein du ministère des Services sociaux et communautaires. La Commission de révision de l'aide sociale devrait comprendre des membres autochtones.

- **211.** Les membres non autochtones du personnel du Ministère susceptibles de traiter avec des bénéficiaires autochtones devraient recevoir une formation adéquate en matière de différences culturelles dans le but de leur faire mieux comprendre les traditions autochtones.
- **212.** Le Ministère devrait continuer à suivre l'évolution du coût de la vie dans le Nord éloigné et il devrait faire participer directement les collectivités autochtones à l'établissement du barème des prestations. Le supplément au titre de la vie dans le Nord devrait être versé dans le cadre des prestations familiales et de l'aide sociale générale.
- **213.** Les lignes directrices de l'utilisation du fonds de réparation de maisons devraient permettre l'octroi d'allocations au titre des réparations d'urgence des habitations possédées par les collectivités autochtones.
- **214.** Les frais d'obsèques et connexes doivent être considérés comme un besoin essentiel.
- **215.** Il est bon de conserver la Convention sur le bien-être des Indiens jusqu'à ce que le gouvernement fédéral, le gouvernement de l'Ontario et les Premières Nations aient pu soit négocier les modifications qu'il est nécessaire de lui apporter, soit conclure une meilleure entente.
- **216.** L'Ontario devrait aller aussi loin que possible, dans les limites de ses compétences législatives et en collaboration avec les dirigeants autochtones, pour céder aux collectivités autochtones une responsabilité aussi grande que possible dans le domaine de l'aide sociale et des services connexes.
- **217.** Si les Premières Nations en ressentent le besoin, il serait bon d'inclure une clause dérogatoire dans les lois provinciales régissant l'aide sociale et les services connexes.
- **218.** Des négociations tripartites seront nécessaires pour définir les modalités de partage des frais qui assureront le financement du nouveau système d'aide sociale.
- **219.** Le préambule de la nouvelle loi devrait établir le principe de la prestation des services d'une manière adaptée à la culture de tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

En outre, ce préambule devrait aussi affirmer le principe selon lequel les collectivités autochtones de l'Ontario ont droit à recevoir et à diriger des services adaptés à leurs cultures.

- **220.** La loi devrait autoriser la conclusion, entre le ministère des Services sociaux et communautaires et une bande ou un groupe de bandes, d'ententes visant à assurer la prestation de services intégrés d'aide sociale. Dans le but d'assurer la prestation de ces services de la manière jugée appropriée par la ou les bandes, la loi devrait permettre à cette ou à ces bandes de passer des ententes qui les soustrairaient à ses dispositions.
- **221.** Il serait bon de commencer immédiatement à consulter les Premières Nations en ce qui concerne le contenu et la mise en application éventuelle de la nouvelle loi.
- **222.** À court terme, le gouvernement devrait conclure, avec des organismes autochtones, des ententes visant à assurer la prestation de formes particulières d'aide sociale, telles que la planification des possibilités, aux bénéficiaires autochtones vivant en dehors des réserves.
- **223.** La nouvelle loi devrait permettre la conclusion d'ententes permettant à des organismes autochtones établis en dehors des réserves d'offrir leurs propres programmes d'aide sociale.

Chapitre 10

LA RÉFORME DES DOMAINES CONNEXES

- **224.** Il conviendrait d'élaborer un seul programme global d'assurance des soins dentaires et de l'offrir à tous les enfants et adultes économiquement faibles, qu'ils soient bénéficiaires de l'aide sociale ou pas.
- **225.** On devrait envisager d'élargir le Régime d'assurance-médicaments à l'intention des personnes économiquement faibles qui n'ont pas droit à l'aide sociale, en particulier celles dont les frais de médicaments sont plus élevés que la moyenne.
- **226.** Il convient d'élargir le programme d'appareils et de prothèses afin d'y inclure les appareils nécessaires sur les lieux de travail et les frais de réparation des appareils.
- **227.** Il serait souhaitable d'abolir les cotisations au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario.

- **228.** Il serait souhaitable que le ministère du Logement élabore un système selon lequel les biens-fonds appartenant à la province serviraient à la construction de logements abordables par des promoteurs de logements sans but lucratif.
- **229.** Il serait souhaitable que la province incite le gouvernement fédéral à confier à la Société canadienne d'hypothèques et de logement la tâche de choisir les biens-fonds du gouvernement fédéral qui pourraient servir à la construction de logements abordables et d'établir un mécanisme permettant de louer ces biens-fonds à long terme à des promoteurs de logements sans but lucratif.
- **230.** Il serait souhaitable que les municipalités élaborent une politique leur permettant d'évaluer les biens-fonds municipaux pour déterminer ceux qui pourraient servir à la construction de logements abordables et, dans la mesure du possible, de louer ces biensfonds en vue de la construction de tels logements.
- **231.** Il serait souhaitable que le gouvernement provincial coordonne, de concert avec tous les autres propriétaires fonciers publics, l'élaboration d'une stratégie de construction de logements abordables.
- **232.** Il serait souhaitable que le ministère des Affaires municipales élabore des méthodes pour rationaliser le processus d'aménagement du territoire afin de simplifier le mécanisme d'approbation actuel et d'en réduire les délais.
- **233.** Il serait souhaitable que les municipalités, en collaboration avec le ministère du Logement, élaborent des stratégies pour faire accepter par la population la construction de logements abordables et l'assouplissement de l'utilisation du stock actuel de logements.
- **234.** Il serait souhaitable que le ministère des Affaires municipales tente de faire modifier la Loi sur l'aménagement du territoire pour y ajouter des règlements régissant la construction de logements abordables dans toutes les municipalités de la province.
- **235.** Il serait souhaitable que toutes les municipalités, conformément à la Loi sur l'aménagement du territoire, introduisent, dans leurs plans d'aménagement et dans leurs règlements de zonage, des critères particuliers qui favorisent la construction de logements abordables sur leur territoire.
- 236. Le ministère des Affaires municipales devrait chercher à modifier la Loi sur

l'aménagement du territoire pour la doter d'un règlement prévoyant l'utilisation de techniques d'intensification destinées à augmenter l'offre de logements dans toutes les municipalités.

- **237.** Les municipalités devraient réviser leurs règlements de zonage pour établir une catégorie de "logements reconvertis" et modifier leurs règlements pour permettre la reconversion dans les secteurs appropriés.
- **238.** Le ministère du Revenu de l'Ontario devrait envisager l'adoption d'intéressements fiscaux visant à encourager les propriétaires à créer des logements supplémentaires dans leur maison.
- **239.** La province devrait réviser la Loi sur la location immobilière pour protéger le mieux possible les propriétaires qui louent des logements dans leur maison.
- **240.** La Société canadienne d'hypothèques et de logement et le ministère du Logement devraient augmenter considérablement les crédits affectés au Programme provincial de supplément au loyer.
- **241.** Là où c'est possible, le gouvernement provincial devrait donner la priorité à la notion des "services mobiles" qui fait la distinction entre le logement et les services de soutien.
- **242.** Les municipalités devraient être tenues d'inclure dans leurs règlements une catégorie portant sur les pensions, dans le but de réglementer ce mode d'hébergement au point de vue des mesures de sécurité et de la santé publique et, par la suite, de veiller à faire respecter ces règlements.
- **243.** Il convient de préciser l'exemption prévue dans la Loi sur la location immobilière en ce qui a trait au gîte et au couvert et d'adopter des dispositions spéciales afin de réglementer les résiliations de location dans les cas où les pensionnaires ne répondent plus à des critères d'admission raisonnables.
- **244.** Les programmes spécialisés de services exclusifs, par exemple les maisons de transition, ne devraient plus relever des lois sur l'aide sociale, mais, plutôt, être financés et réglementés par une loi distincte sur les services en établissement. Le Programme des centres d'accueil domiciliaires devrait subir le même sort, et ses services devraient passer au nombre des "services mobiles".

- **245.** Les municipalités devraient être tenues d'offrir des logements d'urgence au sein de leur collectivité.
- **246.** À court terme, l'indemnité journalière accordée par l'aide sociale générale devrait être réexaminée et, au besoin, accrue afin de correspondre à la gamme plus étendue de services maintenant fournis par les centres d'accueil.
- **247.** Le mécanisme de financement des centres d'accueil devrait être modifié afin de leur garantir une assise financière sûre, sans égard aux fluctuations du nombre de leurs pensionnaires.
- **248.** Il faudrait adopter des dispositions en matière de dotation en capital pour assurer la construction, la rénovation et l'entretien des logements d'urgence.
- **249.** La province devrait rationaliser le partage des compétences en matière de financement des programmes de demi-pension et augmenter les sommes mises à la disposition de tels programmes.
- **250.** On devrait établir un mécanisme qui permette aux bénéficiaires, soit de présenter elles-mêmes leur demande de pension alimentaire, soit de laisser le ministère des Services sociaux et communautaires soumettre cette demande en leur nom.
- **251.** On devrait fournir des ressources pour faciliter l'accès des personnes économiquement faibles aux services de médiation.
- **252.** Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait entreprendre, de concert avec le ministère du Procureur général, l'examen des lois actuelles régissant les obligations alimentaires et leur rapport avec les lois régissant l'aide sociale.
- **253.** On devrait encourager l'étude des effets, sur les membres de la famille, des lois sur le partage des biens et les pensions alimentaires, adoptées récemment. On devrait aussi tenter de déduire de cette étude des lignes directrices susceptibles de guider l'octroi de pensions alimentaires aux conjoints et aux enfants en fonction d'une plus grande compréhension des conséquences économiques de la dissolution du mariage et de la famille.
- **254.** On devrait prendre des mesures pour informer les avocats et les juges de la relation existant entre les systèmes de soutien public et privé, et de l'importance des

pensions alimentaires pour les femmes et les enfants qui bénéficient de l'aide sociale.

- **255.** On devrait examiner les fonctions des travailleurs des services de soutien aux parents et clarifier leur rôle dans le nouveau système d'aide sociale.
- **256.** On devrait surveiller l'évolution des systèmes publics d'avance des pensions et du Wisconsin Child Support Assurance System et les évaluer pour déterminer si on peut les appliquer en Ontario.
- **257.** Il serait souhaitable que l'Ontario appuie l'élaboration de normes nationales en matière d'aide sociale, particulièrement en ce qui concerne les taux et l'examen des besoins, par le biais des modalités de partage des frais avec le gouvernement fédéral.
- **258.** Il serait souhaitable que l'Ontario préconise la conclusion d'accords fiscaux spéciaux et distincts pour assurer, aux provinces démunies, un financement enrichi en matière d'aide sociale, afin qu'elles puissent mettre en oeuvre l'élargissement des programmes.
- **259.** Il serait souhaitable que le gouvernement de l'Ontario entame des négociations avec le gouvernement fédéral pour adoucir les lignes directrices actuelles du Régime d'assistance publique du Canada en matière d'exemptions des gains.
- **260.** Il serait souhaitable que l'Ontario demande au gouvernement fédéral de reporter l'échéance du 31 mars 1989 relative à l'expiration des nouvelles exemptions de gains prévues dans l'entente quadripartite en attendant le résultat des négociations visant à hausser le plafond de ces exemptions.
- **261.** Il serait souhaitable que l'Ontario préconise la ratification d'un nouvel accord fiscal spécial susceptible d'assurer le partage des frais des programmes de supplément de revenu fondés sur l'examen du revenu.
- **262.** Il serait souhaitable que le gouvernement fédéral révise son interprétation des déclarations de principes en vigueur actuellement afin de se donner les moyens de partager pleinement les frais associés au logement et à des intéressements particuliers qui ne font pas actuellement l'objet de ce partage des frais.
- 263. Il faut appuyer les améliorations envisagées par le réexamen fédéral-provincial

des accords fiscaux concernant les programmes et services destinés aux personnes handicapées et pousser cet examen plus loin.

- **264.** L'examen plus complet mené en ce moment devrait aboutir à la conclusion de nouvelles ententes de partage des frais susceptibles de favoriser une plus grande intégration des personnes handicapées dans la vie socio-économique de leur collectivité.
- **265.** Le gouvernement devrait confirmer le secteur bénévole dans son rôle permanent et traditionnel, tout en assumant sa propre responsabilité, qui est d'offrir une aide sociale suffisante aux personnes nécessiteuses.
- **266.** On devrait prendre des mesures pour favoriser une plus grande collaboration entre le gouvernement et le secteur bénévole en ce qui a trait à la planification et à la coordination des services.
- **267.** Le nouveau système d'aide sociale devrait considérer le secteur bénévole comme un agent possible des services de planification des possibilités et lui offrir, à ce titre, l'appui financier total de l'État.
- **268.** Le gouvernement de l'Ontario ne devrait pas subventionner officiellement les banques alimentaires.
- **269.** Le gouvernement de l'Ontario devrait immédiatement commencer à concevoir et à utiliser un programme d'information à l'échelle de la province pour sensibiliser davantage la population et lui faire comprendre ce qu'est un programme d'aide sociale et qui sont ses bénéficiaires.

Chapitre 11

LES ÉTAPES DE LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME

- **270.** La rédaction de la nouvelle loi sur l'aide sociale devrait être précédée d'une période de consultation poussée de la population.
- La nouvelle loi devrait contenir un préambule exposant les principes qui la soustendent.
- Les éléments essentiels du nouveau système d'aide sociale devraient figurer dans la loi, plutôt que dans des règlements et des manuels de directives.
- La loi doit contenir des dispositions garantissant l'examen à intervalles réguliers des principaux éléments du nouveau système d'aide sociale.

- **271.** Dans les six mois suivant la publication de notre rapport, le gouvernement devrait faire une déclaration indiquant les mesures qu'il entend prendre à la suite de nos recommandations.
- **272.** Le gouvernement devrait publier une rapport annuel faisant état des progrès accomplis dans la mise en oeuvre de nos recommandations.
- **273.** La province devrait financer la création d'un conseil des consommateurs de l'aide sociale, dont le mandat serait de se prononcer sur la conception et l'élaboration du système d'aide sociale.
- **274.** Le gouvernement devrait entreprendre une analyse économique de nos recommandations.

Annexe J

Traduction des expressions anglaises

La présente annexe propose, à titre d'information, une traduction non officielle des expressions figurant en anglais dans le texte du présent rapport.

A New Social Contract : Rethinking The Nature and Purpose of Public Assistance un nouveau contrat social : vers une nouvelle perception de la nature et de l'objet de l'assistance sociale

A Starving Man Doesn't Argue: A Review of Community Social Services to Indians in Ontario

un affamé ne se plaint pas : examen des services sociaux communautaires offerts aux Indiens de l'Ontario

Adolescent Crisis Centre

S.O.S. jeunesse

AFDC (Aid for Families with Dependent Children)

assistance aux familles ayant des enfants à charge

Associated Charities

association des organismes humanitaires

Association of Municipalities of Ontario

association des municipalités de

l'Ontario

Beat the Streets

à bas la rue

Central Toronto Youth Services

services à la jeunesse du centre-ville

de Toronto

Centre for Industrial Relations

centre de relations industrielles

ANNEXE J

Charitable Aid Act	loi sur l'assistance humanitaire
Chiefs of Ontario Planning and Priorities Committee	comité des priorités et de planification des chefs de l'Ontario
Child-Related Income Supplement Program	programme de supplément de revenu aux parents
Client Recording System (CRS)	système de tenue des dossiers
Community Care : Toward Indian Control of Indian Social Services	aux soins de la collectivité : pour une direction, par les Indiens, des services sociaux offerts aux Indiens
Covenant House	maison de l'Alliance
Department of Social and Family Services	ministère des Services sociaux et à la famille
Employment and Training Choices (ET Choices)	choix en matière d'emploi et de formation
Family Income Plan	régime de revenu familial
Family Maintenance Enforcement Program	programme de mise à exécution des ordonnances de pensions alimentaires
Focus on Change	priorité au changement
Greater Avenues for Independence (GAIN)	les chemins menant à l'autonomie
Head Start	un bon départ
Homes First Society	société pour le logement en priorité.
House of Friendship	maison de l'amitié

TRADUCTION DES EXPRESSIONS ANGLAISES

House of Industry maison de l'industrie

Jessie's Centre for Teenagers centre Jessie pour adolescents

Job Training Partnership Act loi sur la collaboration en matière de

formation professionnelle

Jobs for Employable Dependent emplois pour les personnes à charge Individuals

aptes au travail

learnfare prestation versée à la condition que le

bénéficiaire fréquente l'école

Living on the Margin vivre en marge

Low Income People Involvement participation des gens à faible revenu

Manitoba Anti-Poverty Organization organisation anti-pauvreté du Manitoba

Medicaid assurance-maladie de l'État (aux États-Unis)

Mothers' Allowances Act loi sur les mères nécessiteuses

réseau d'information sur l'assistance Municipal Assistance Information

Network (MAIN) fournie par les municipalités

loi sur les organismes municipaux Municipal Institutions Act

aube nouvelle New Dawn

Newfoundland Royal Commission on commission royale d'enquête sur Employment and Unemployment l'emploi et le chômage de Terre-Neuve

Niagara Child Development Centre centre pour l'épanouissement des enfants

de Niagara

loi omnibus sur le rapprochement des Omnibus Budget Reconciliation Act crédits

ANNEXE J

Ontario Allowance Program (ONTAP)	programme d'allocations de l'Ontario
Ontario Friends of Schizophrenics	les amis des schizophrènes de l'Ontario
Ontario Indian Social Services Council	conseil des services sociaux des Indiens de l'Ontario
Ontario Municipal Social Services Association	association des services sociaux des municipalités de l'Ontario
Ontario Native Welfare Administrators Association	association ontarienne des adminis- trateurs autochtones de l'aide sociale
Ontario Royal Commission on Public Welfare	commission royale d'enquête sur le bien- être public de l'Ontario
Ontario Unemployment Relief Act	loi sur l'aide aux chômeurs
Opportunities for Youth	débouchés pour les jeunes
Opportunity for Advancement	possibilité de progrès
Overpayment and Follow-up System (ORFUS)	système de suivi et des paiements excédentaires
Panel Study of Income Dynamics	groupe de travail sur les tendances en matière de revenu
Pape Adolescent Resource Centre (PARC)	centre de ressources pour adolescents de Pape
People Against Poverty	adversaires de la pauvreté
Persons United for Self Help (PUSH)	l'union pour l'entraide
Pinecrest Queensway Community Centre	centre communautaire Pinecrest Queensway
Poor Law	loi sur les nécessiteux

TRADUCTION DES EXPRESSIONS ANGLAISES

Rest Home Review examen des maisons de repos Social Assistance Review Board Study groupe de surveillance de la Commission de révision de l'aide sociale Group Social Planning Council conseil de planification sociale Social Planning Council of Metropoliconseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto tan Toronto services sociaux et de santé Social Services and Community Health Department communautaire Southwest and Toronto Legal Clinics clinique juridique de Toronto et du Sud-Ouest Supported Independent Living Program programme d'appui à la vie autonome Task Force on Poverty and Welfare groupe de travail sur la pauvreté et le bien-être social veo (Voluntary Exit Opportunities) occasions de quitter volontairement (le système) Waterloo Social Resources Council conseil des ressources sociales de Waterloo services à la famille Weechi-it-te-win Weechi-it-te-win Family Services système d'assurance des pensions Wisconsin Child Support Assurance System alimentaires pour enfants du Wisconsin workfare prestation versée à la condition que le bénéficiaire travaille loi sur les accidents de travail Workmen's Compensation Act Youth-in-Care Network réseau pour la jeunesse en établissement



NOTES



LA PRESTATION DE L'AIDE SOCIALE

- (1) Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille (L.O. de 1984, c. 55) modifiée par l'art. 98, du c. 4, des L.O. de 1987.
- (2) Ontario, ministère du Procureur général, Rapport du Groupe d'examen des mesures d'intervention en faveur des adultes vulnérables, 1987, Vous n'êtes pas seul. Examen des mesures d'intervention en Ontario, Toronto, le Ministère, 1987. Le président de cette étude était M. Sean O'Sullivan.
- (3) Barry D. Napier, *Advocacy in Ontario's Social Assistance System*, mai 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).
 - (4) R.R.O. 1980, c. 441, art. 10(a).
- (5) Harry Beatty, *Discretionary Decision-Making, Equity, and Social Assistance*, mai 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).
- (6) Ralph Agard, Access to the Social Assistance Service Delivery Systems by Various Ethno-Cultural Groups, juillet 1987, p. 6-10 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).
- (7) *Ibid.* et Groupe consultatif des collectivités techniques du CEAS, *Report on Multiculturalism and Social Assistance*, août 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).
- (8) M. Kathryn Munn, Southwest and Toronto Legal Clinics, Recommendations for Change: The Social Assistance Appeal System in Ontario, janvier 1987, p. 11 (mémoire présenté au CEAS).
- (9) Voir Joanne Leatch, *Procedural Fairness in the Social Assistance System*, août 1987, p. 77 n° 7 (document de travail préparé à l'intention du CEAS) pour divers articles qui analysent ces quatre objectifs.
- (10) Re Cardinal and Director of Family Benefits Branch of Ministry of Community and Social Services (1981),32 O.R. (2d) 65 (Cour div.)
 - (11) Re Burton and Minister of Community and Social Services (1985), 52 O.R. (2d) 211 (Cour div.)
- (12) Re Burton; voir aussi Dowlut v. Commissioner of Social Services (1985), 11 Admin. L.R. 54 (Cour div.); Willis v. Ministry of Community and Social Services (1983), 40 O.R. (2d) 287 (Cour div.); Re Pitts and Director of Family Benefits Branch of Ministry of Community and Social Services (1985), 51 O.R. (2d) 302 (Cour div.); et Harry Beatty, op. cit.
 - (13) Re Pitts, 314. (Voir note 12.)

NOTES DES PAGES 395 À 472

- (14) C.M.P. Barnard and Associates, *The Ontario Social Assistance Review Board : Structural and Operational Review*, février 1987 (document préparé à l'intention du ministère des Services sociaux et communautaires).
 - (15) Joanne Leatch, op. cit.
- (16) William H. Simon, "The Invention and Reinvention of Welfare Rights", *Maryland Law Review*, 44 (1), p. 17.
 - (17) Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires, L.R.O. 1980, c. 273, art. 11(6).
- (18) Social Assistance Review Board Duty Counsel Pilot Project, *Evaluation and Recommendations*, Toronto, The Project, 1985, p. 5.
 - (19) Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires, loc cit., art. 12 (4).
 - (20) Re Pitts, 304-307. (Voir note 12.)
 - (21) Voir note 12.
- (22) Le paragraphe 41 (4) de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille (L.O. 1984, c. 55), modifiée par le c. 4 des L.O. de 1987, prévoit que l'audience se tient à huis clos à moins que, après avoir étudié les désirs et les intérêts des parties ou la possibilité que la présence du public cause des maux affectifs à l'enfant qui participe à l'audience, le tribunal ordonne que l'audience soit publique.
- (23) Règlement n° 647 pris en application de la Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires, par. 2 (2).
 - (24) L.R.O. 1980, c. 484.
- (25) T. G. Zuber, Rapport d'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario, Toronto, ministère du Procureur général, 1987.
- (26) Anne Marie Gutierrez, *The Interaction of Criminal Law and the Income Maintenance System in Ontario*, mai 1987, p. 8 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).
- (27) Reuben Hasson, "The Cruel War: Social Security Abuse in Canada", Canadian Taxation, Fall 1981, p. 128-129.
- (28) Alberta, Social Services and Community Health Department, Final Report of the Welfare Ineligibility Study: Fraud and Error in the Public Assistance Program, Edmonton, The Department, 1979, cité dans Peat Marwick and Partners Welfare Fraud and Overpayment, septembre 1987, p. 13-14, (document de travail préparé à l'intention du CEAS).
 - (29) Peat Marwick and Partners, op. cit., p. 17.
 - (30) Ibid., p. 41.
 - (31) Ibid., p. 65.

8

ADMINISTRATION ET FINANCEMENT

(I) Ontario, Comité consultatif sur l'administration des comtés, Perspectives d'avenir : Rapport et recommandations au ministre des Affaires municipales, Toronto, ministère des Affaires municipales, 1987,

NOTES DES PAGES 473 À 505

p. 61.

- (2) Ibid., p. 25.
- (3) Ontario, Groupe d'étude sur le système de santé de l'Ontario, La santé en Ontario : vers une orientation commune : Rapport du Groupe d'étude sur le système de santé de l'Ontario, Toronto, le gouvernement de l'Ontario, 1987, p. 64 (président : John R. Evans).
- (4) Leon Muszynski, *Alternatives to Welfare*, mars 1987, p. 76 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).
 - (5) Ibid., p. 76-77.
- (6) Québec (prov.), Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, *Résumé du rapport*, Québec, le gouvernement du Québec, 1988. Le président de la Commission était M. Jean Rochon. la Commission sera dorénavant désignée sous le nom de Commission Rochon.
- (7) Ontario, Office des personnes âgées, Nouvelles orientations : Services de santé et services sociaux à l'intention des personnes âgées de l'Ontario, Toronto, l'Office, 1986.
 - (8) La Commission Rochon, op. cit.. (Voir note 6.)
- (9) Pran Manga et Wendy Muchle, *The Role of Local Government in the Provision of Health and Social Services in Canada*, Ottawa, le Conseil canadien de Développement social, 1987, p. 82.
- (10) Pour une liste de quelques projets communautaires de développement économique, voir Leon Muszynski, *op. cit.*, p. 75-78.
- (11) Ontario, ministère du Trésor et de l'Économie, *Budget de 1988 de l'Ontario*, Toronto, le Ministère, 1988, tableau C6, p. 64.
- (12) Richard M. Bird, *The Property Tax in Canada*, p. 1 (communication présentée devant l'All-Sector National Housing Conference, parrainé par l'Association canadienne de l'immeuble, à Ottawa, du 6 au 8 mars 1981).
- (13) Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, *Living on the Margin ;* Welfare Reform for the Next Decade, Toronto, le Conseil, 1986, p. 135.
- (14) Robin W. Boadway et Harry M. Kitchen, *Canadian Tax Policy*, 2^e édition, Toronto, l'Association canadienne d'études fiscales, 1984, p. 234, Canadian Tax Paper No. 76.

9

LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES

- (r) Richard Bartlett, "Subjugation, Self-Management, and Self-Government of Aboriginal Lands and Resources", Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1986, p. 11, Background Paper No. 11, cité dans Heather Ross, *First Nations Self-Government*, septembre 1987, p. 60-61 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).
- (2) J. Phillip Nicholson, Policy and Management Consultants Inc., et Onchiota Inc., *Towards a Framework for Native Economic Development Policies and Programs in Ontario, Volume II*, Ottawa et Desoronto, la Direction générale des affaires autochtones, 1987, p. 3.

NOTES DES PAGES 505 À 537

- (3) Ontario, Groupe de travail sur les autochtones en milieu urbain, *Native People in the Urban Setting : Problems, Needs, and Services*, rédigé par Frank Maidman, Toronto, ministère des Affaires civiques et culturelles, 1981, p. 28.
 - (4) J. Philipp Nicholson, Policy and Management Consultants Inc., et Onchiota Inc., op. cit., p. 14, 24.
- (5) Ontario Native Welfare Administrators Association (ONWAA), A Proposal for Social Services Review, 1987, p. 3 (mémoire soumis à titre de document de travail au Ontario Indian Social Services Committee).
 - (6) Ibid., p. 7.
 - (7) Ontario, Groupe de travail sur les autochtones en milieu urbain, op. cit., p. 19.
 - (8) J. Philipp Nicholson, Policy and Management Consultants Inc., et Onchiota Inc., op. cit., p. 24.
 - (9) ONWAA, op. cit., p. 9.
 - (10) Ibid., p. 11.
- (II) Mémoire soumis au CEAS par l'Association des Métis et Indiens non-inscrits d'Ontario, maintenant appelée Association des Métis et aborigènes de l'Ontario, 1987, p. 3.
 - (12) Mémoire soumis au CEAS par le Centre d'amitié indien de Thunder Bay, janvier 1987, p. 2.
 - (13) Ontario, Groupe de travail sur les autochtones en milieu urbain, op. cit., p. 63.
- (14) Groupe de travail tripartite sur les services sociaux, Community Care: Toward Indian Control of Indian Social Services, 1980.
 - (15) ONWAA, op. cit., p. 25.
 - (16) ONWAA, op. cit., p. 29.
- (17) Confédération ontarienne des Premières Nations, *First Nations Review of Social Assistance in Ontario*, novembre 1987, p. 11 (document soumis au CEAS).
 - (18) Ibid.
 - (19) Mémoire de l'Association des Métis et Indiens non-inscrits d'Ontario, p. 3.
 - (20) Confédération ontarienne des Premières Nations, op. cit., p. 7.
 - (21) Mémoire de l'Association des Métis et Indiens non-inscrits d'Ontario, p. 4.

10

LA RÉFORME DES DOMAINES CONNEXES

- (1) Ontario, Groupe d'experts sur les objectifs en matière de santé en Ontario, La santé pour tout l'Ontario : rapport du Groupe d'experts sur les objectifs en matière de santé en Ontario, Toronto, ministère de la Santé, 1987, p. 13 (président : Dr R.A. Spasoff).
 - (2) Ibid., p. 18.
- (3) Michele Harding, The Relationship Between Economic Status and Health Status and Opportunities, mars 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).
 - (4) Ontario, Groupe d'experts sur les objectifs en matière de santé en Ontario, op. cit., p. 94.
- (5) David T. Ellwood, *Divide and Conquer: Responsible Security for America's Poor*, Ford Foundation Project on Social Welfare and the American Future, Occasional Paper No. 1, Ford Foundation, New York, 1987, p. 24.

NOTES DES PAGES 538 À 567

- (6) Renseignements fournis par la Division de l'assurance-maladie du ministère de la Santé de l'Ontario, 1988.
 - (7) Calculs fournis par le Conseil national du bien-être, 1988.
 - (8) Calculs fournis par le Conseil national du bien-être, 1988.
- (9) Leslie Scrivener, "они's Flat-Rate Premiums Under Fire as" 'Bad Tax'on Poor", *The Toronto Star*, December 27, 1987, pp. A1, A18.
 - (10) "Better Prenatal Education Urged for Underprivileged", Globe and Mail, October 14, 1987, p. A14.
- (II) Development and Construction Council on Tax Reform, Tax Reform 1987: Impact on the Housing Market (étude menée par Deloitte Haskins and Sells à l'intention du Council).
- (12) Comay Planning Consultants Ltd., Discussion Paper on Regulatory Reform for Non-Standard Housing, avril 1987 (document préparé à l'intention de l'unité de préservation de logements du ministère du Logement de l'Ontario).
- (13) Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement et l'Association of Municipalities of Ontario, *Study of Residential Intensification and Rental Housing Conversion*, Toronto, le Ministère et l'Association, 1983.
- (14) Ontario, ministère du Logement, *Parking and Accessory Apartments Metro Toronto Case Study*, édition révisée, Toronto, le Ministère, 1988.
- (15) Municipalité de la communauté urbaine de Toronto, service de planification, *Housing Intensification*, Toronto, le service, 1987, rapport n° 4 du Metropolitan Plan Review.
- (16) Ontario, Provincial-Interministerial Supportive Community Living Working Committee, Supportive Community Living: A Proposed Policy Approach, août 1987 (ébauche d'un document de travail interne).
- (17) Ontario, ministère du Logement, Comité consultatif sur les personnes en pension, et les locataires de chambres meublées, *Rapport au ministre...*, Toronto, le Ministère, 1987.
- (18) Ministère des Services sociaux et communautaires, données datant de juillet 1984 et fondées sur 60 000 cas.
- (19) Karen L. Bridge, Une comparaison internationale du droit privé et public régissant le soutien des familles monoparentales, Ottawa, Condition féminine Canada, 1985, p. 10.
- (20) Ogden v. Anderson, Cour prov. (Division de la famille), district de York, 28 mars 1983, décision non rapportée.
 - (21) W. Walton Garrett, "Filial Responsability Laws", Journal of Family Law 18, 1979, p. 817.
 - (22) Karen L. Bridge, op. cit., p. 54.
- (23) Lenore J. Weitzman, The Divorce Revolution: The Unexpected Social and Economic Consequences for Women and Children in America, New York, Free Press, 1985, p. vii, cité dans Judy Parrack, "The Interrelationship Between Social Assistance and Family Law, avril 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).
 - (24) Pelech v. Pelech, (1987) 1 S.C.R. 801 à 851.
 - (25) Richardson v. Richardson, (1987) 1 S.C.R. 857 à 877 (opinion minoritaire du juge J. LaForest).
 - (26) Carol Smart, The Ties That Bind: Law, Marriage and the Reproduction of Patriarchal Relations, Londres,

NOTES DES PAGES 568 À 591

Routledge and Kegan Paul, 1984, p. 114.

- (27) L'Alberta a déjà accompli un certain travail préliminaire à cet égard; voir E. Diane Pask et al., How much and Why? Economic Implications of Marriage Breakdown: Spousal and Child Support, Canadian Research Institute for Law and the Family, Faculty of Law, University of Calgary, February 1988 (ébauche préparée à des fins de discussion).
 - (28) Judith Parrack, op. cit., p. 62.
- (29) L.O. 1985, c. 6; certaines parties de la loi sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 1986 et d'autres le 2 juillet 1987.
 - (30) S.C. 1986, c. 5.
 - (31) Caren L. Bridge, op. cit., p. 18.
- (32) "Child Support Assurance Systeme: An Update", Focus, 10 (3), Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison, Fall 1987.
- (33) Canada, Groupe de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Fédéralisme fiscal*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1981. Le président du Groupe de travail était M. Herb Breau.
- (34) Canada, Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, Service au public Régime d'assistance publique du Canada Rapport, Ottawa, le Groupe de travail, 1986. Le président du Groupe de travail était M. Eric Nielsen. Ce rapport a constaté la même chose, en plus de faire remarquer que l'on devrait faire de plus grands efforts pour assurer une meilleure compréhension du rôle et de la teneur du Régime d'assistance publique du Canada.
- (35) John E. Osborne, "Évolution du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)", annexe 3 de Canada, Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes *op. cit.*, p. 57-92.
- (36) Ralph Kramer, *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, University of California Press, 1981, cité dans le mémoire soumis au CEAS par Centraide de la communauté urbaine de Toronto en février 1987.
- (37) Gerrard Kennedy, Daily Bread Food Bank, cité dans Linda Hart et les membres de l'Urban Mission Committee, *The Church and the Community : A Study of Direct-Aid and Ministry to the Poor*, Toronto, diocèse anglican de Toronto, 1987, p. 3.
 - (38) Statistiques fournies par Gerrard Kennedy du Daily Bread Food Bank de Toronto.
 - (39) Mémoire soumis au CEAS par Centraide de la communauté urbaine de Toronto, p. 3.
- (40) Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires, Report of a Survey of the Emergency Shelter and Assistance Program 1985-86, Toronto, le Ministère, 1987, p. 18.
- (41) Graham Riches, Food Banks and the Collapse of the Public Safety Net in Canada: Dangers and Opportunities, avril 1986, p. 10 (document non publié).
 - (42) Mémoire soumis au CEAS par Centraide de la communauté urbaine de Toronto, p. 3.
 - (43) Linda Hart et les membres de l'Urban Mission Committee, op. cit., p. 23.
 - (44) Mémoire soumis au CEAS par Centraide de l'Ontario, mars 1987, p. 6.
 - (45) Un résumé des études publiques disponibles figure dans Tony Pigott, Preparing for Change: A

NOTES DES PAGES 592 À 605

Public Communication Plan to Coincide with Changes to the Ontario Social Assistance System, novembre 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

- (46) Ibid.
- (47) Sandra Wain, *The Impact of the Charter of Rights on Social Assistance*, mai 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS); et Erika Abner, *Equality Rights in the Context of Distributive Legislation*, mai 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).
 - (48) R v. Oakes, (1986) 1 S.C.R. 103 à 119-120, cité dans Sandra Wain, op. cit., p. 46.
- (49) Mills v. The Queen (1986) 1 S.C.R. 863 à 919, confirmé dans Carter v. The Queen (1986) 1 S.C.R. 981, cité dans Sandra Wain, op. cit., p. 46; et The Queen v. Morgentaler (1988) 1 S.C.R. 30.
 - (50) Erika Abner, op. cit., p. 2.
 - (51) Sandra Wain, op. cit., p. 96-99.

11

LES ÉTAPES DE LA MISE EN OEUVRE

- (I) Michael Wolfson, "The Arithmetic of Income Security Reform", dans Shirley B. Seward et Mario Iacobacci (éditeurs), *Approaches to Income Security Reform*, Ottawa, l'Institut de recherches politiques, 1986.
- (2) Voir Clifford J. Williams, *Decades of Service : A History of Community and Social Services 1930-1980*, Toronto, ministère des Services sociaux et communautaires, 1984, p. 19.
- (3) Canada, Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, Service au public Régime d'assistance publique du Canada Rapport, Ottawa, le Groupe de travail, 1986. Le président du Groupe de travail était M. Erik Nielsen.
- (4) Keith G. Banting, "The Welfare State and Inequality in the 1980's", Canadian Review of Sociology and Anthropology 24(3), 1987, p. 315.
- (5) Organisation de coopération et de développement économique, *Dépenses sociales 1960-1990*. *Problèmes de croissance et de maîtrise*, Paris, l'OCDE, 1985.
 - (6) Keith G. Banting, op. cit.
- (7) Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1985, volume 2, p. 576. Le président de la Commission était M. Donald S. MacDonald. La Commission sera dorénavant désignée sous le nom de Commission MacDonald.
- (8) Andre Blais et John McCallum, "Government, Special Interest Groups and Economis Growth", dans David Laidler (éditeur), *Responses to Economic Change*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 179-180 (étude préparée à l'intention de la Commission MacDonald, volume 27).
 - (9) Ibid., p. 180.
- (10) George Radwanski, L'étude du secteur tertiaire de l'Ontario, Toronto, ministère du Trésor et de l'Économie, 1986, p. 47.

NOTES DES PAGES 605 À 606

- (11) Ibid., p. 48-49.
- (12) Pierre Perron, *Macroeconomics and the Canadian Income-Security System : An Overview*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1987, p. 64 (Document n° 336).
 - (13) Canada, Commission MacDonald, op. cit., volume 2, p. 576.
 - (14) Canada, Commission MacDonald, op. cit., volume 2, p. 576.
 - (15) Judith M. Gueron, "Reforming Welfare with Work", Public Welfare, Fall 1987, p. 21-23.

On peut obtenir un certain nombre des ouvrages de référence consultés lors de la rédaction du présent rapport en s'adressant à :

Division du maintien du revenu

Ministère des Services sociaux et communautaires

3e étage, édifice Hepburn

Queen's Park (Toronto)

M7A 1E9

